

配布資料一覧

- 資料 1 議事次第
- 資料 2 産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会
容器包装リサイクルWG、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部
会容器包装リサイクル制度に関する拡大審議、合同会合委員名簿
- 資料 3 容器包装リサイクル法の評価検討に関する報告書（案）
（産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会容器包装
リサイクルWG）
- 資料 4 容器包装リサイクル制度見直しに係る最終取りまとめ（案）
（中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会容器包装リサイクル制
度に関する拡大審議）
- 資料 5 事業者による市町村への資金拠出制度について（イメージ）
- 資料 6 - 1 容器包装リサイクル法における再商品化義務不履行者に対する
命令について
- 資料 6 - 2 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する
法律第 20 条第 2 項に基づく公表について
- 参考資料

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会
容器包装リサイクルWG（第36回）

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会（第41回）

合同会合（第10回）

議事次第

1. 日 時 平成18年1月23日（月） 16:30～18:30

2. 場 所 全国都市会館 2階 大ホール

3. 議 題

（1）容器包装リサイクル制度見直しに係る取りまとめに関する
審議について

（2）その他

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会
容器包装リサイクルWG

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
容器包装リサイクル制度に関する拡大審議

合 同 会 合

委 員 名 簿

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会
容器包装リサイクルWG 委員名簿

(敬称略、50音順)

座長

郡 島 孝	同志社大学経済学部教授
池田 政寛	社団法人日本印刷産業連合会常務理事
石井 和男	社団法人全国都市清掃会議専務理事
市川 駿	社団法人日本アパレル産業協会顧問()
岩倉捷之助	プラスチック容器包装リサイクル推進協議会会長
岩崎 充利	財団法人食品産業センター理事長
大西 健一	全日本紙器段ボール箱工業組合連合会副会長
大部 一夫	日本石鹼洗剤工業会理事
岡田 元也	日本チェーンストア協会環境委員会委員長
織 朱實	関東学院大学法学部助教授
角田 禮子	主婦連合会参与
加藤 仁	社団法人日本アルミニウム協会会長
金子 勇雄	日本プラスチック工業連盟専務理事()
喜連 元昭	日本百貨店協会環境委員会委員長
久保 惠一	監査法人トーマツ代表社員
小山 達治	日本ガラスびん協会会長
酒巻 弘三	スチール缶リサイクル協会専務理事
佐々木春夫	社団法人日本包装技術協会専務理事()
佐藤 芳明	財団法人家電製品協会環境担当役員会議委員長()
篠原 徹	日本商工会議所常務理事
辰巳 菊子	社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会理事
筑紫 勝麿	日本洋酒酒造組合理事
恒田 良明	紙製容器包装リサイクル推進協議会会長()
鳥居 圭一	社団法人日本化学工業協会常務理事()
永田 勝也	早稲田大学理工学部教授
永松 惠一	社団法人日本経済団体連合会常務理事
新宮 昭	財団法人日本容器包装リサイクル協会専務理事
西出 徹雄	塩ビ工業・環境協会専務理事
浜口 正巳	日本化粧品工業連合会容器包装に関する委員会委員長
榊井 成夫	読売新聞社論説委員
松尾 正洋	日本放送協会解説委員
松田美夜子	生活環境評論家
三輪 正明	日本製紙連合会パルプ・古紙部会長
森 浩志	東京都環境局廃棄物対策部長()
吉田 靖男	社団法人日本貿易会常務理事
寄本 勝美	早稲田大学政治経済学部教授
和田 國男	P E Tボトル協議会会長

()はオブザーバー

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
容器包装リサイクル制度に関する拡大審議 委員名簿

(敬称略、50音順)

部会長

田中 勝 (岡山大学大学院環境学研究科教授)

副部会長

武田 信生 (京都大学大学院工学研究科教授)

赤星たみこ (漫画家)

石井 和男 ((社)全国都市清掃会議専務理事)

石井 節 (日本石鹼洗剤工業会環境委員会委員)

石川 良一 (全国市長会 稲城市長)

岩倉捷之助 (全国牛乳容器環境協議会顧問)

植田 和弘 (京都大学大学院経済学研究科教授)

大澤 總弘 (日本製薬団体連合会 P T P 等包装検討部会部会長)

大塚 直 (早稲田大学法学部教授)

岡田 元也 (日本チェーンストア協会環境委員会委員長)

柿本 善也 (全国知事会 奈良県知事)

木野 正則 (ビール酒造組合容器環境問題担当部会委員)

君島 一字 (全日本自治団体労働組合中央本部副中央執行委員長)

倉田 薫 (全国市長会 池田市長)

小早川光郎 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)

酒井 伸一 (京都大学環境保全センター教授)

崎田 裕子 (ジャーナリスト・環境カウンセラー)

佐々木 元 ((社)経済同友会地球環境・エネルギー委員会委員長)

猿渡 辰彦 (日本商工会議所環境小委員会委員)

庄子 幹雄 ((社)日本経済団体連合会環境安全委員会廃棄物・リサイクル部会長)

園田真見子 (埼玉エコ・リサイクル連絡会副会長)

高濱 正博 ((財)食品産業センター参与)

筑紫みずえ ((株)グッドバンカー代表取締役)

永田 勝也 (早稲田大学理工学部教授)

新美 育文 (明治大学法学部専任教授)

新宮 昭 ((財)日本容器包装リサイクル協会専務理事)

萩原なつ子 (武蔵工業大学環境情報学部助教授)

長谷川 浩 (大日本印刷(株)包装総合開発センター環境包材対策室長)

服部美佐子 (容器包装リサイクル法の改正を求める全国ネットワーク事務局)

古市 徹 (北海道大学大学院工学研究科教授)

細田 衛士 (慶應義塾大学経済学部教授)

堀口 誠 (東洋製罐(株)資材・環境本部環境部長)

松田美夜子 (生活環境評論家)

山本 和夫 (東京大学環境安全研究センター長)

山本 文男 (全国町村会 福岡県添田町長)

横山 裕道 (淑徳大学国際コミュニケーション学部人間環境学科教授)

容器包装リサイクル法の評価検討 に関する報告書(案)

持続可能な省資源社会を目指して

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会
容器包装リサイクルワーキンググループ

目次

はじめに

第1章 容器包装リサイクル法の評価・検討について

1. 容器包装リサイクル法の制定及び施行の経緯
2. 容器包装リサイクル法の現状と効果に対する評価
3. 今後の課題
4. 政策立案に当たっての主な視点

第2章 見直しの具体的な方向性

1. 事業者による製品の製造・利用段階における3Rの取組の推進
2. 消費者による3Rの取組の推進
3. 市町村・地域による3Rの取組の推進
4. 多様な収集ルートの確保
5. 分別収集から再商品化に至るプロセスの高度化と主体間の連携強化
6. 再商品化手法の高度化
7. ただ乗り事業者対策の強化
8. その他の事項
9. 国の役割

終わりに

はじめに

平成17年は容器包装リサイクル法が公布・施行されてから10年目に当たる。同法は、個別製品に着目したリサイクル法として最初に制定されたものであり、その後循環型社会の形成に向けて順次整備されてきた個別リサイクル法や平成12年に制定された循環型社会形成推進基本法といった各法制度にも大きな影響を与えてきた。

一方、循環型社会の形成に向けた法整備が一巡した今、21世紀における持続可能な社会の構築に向けて、容器包装を巡る現下の状況と我が国の将来のあるべき社会像を踏まえ、改めて容器包装リサイクル制度の在り方を見直す時期に来ている。

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会に設置された本ワーキンググループでは、平成16年8月以来、容器包装リサイクル制度の今後の在り方について、容器包装の製造や利用に関わる事業者団体、自治体、リサイクル事業者、市民団体、学識者等の様々な関係者からのヒアリングも含め、環境政策に加えて、経済・産業政策、資源政策といった多様な視点から検討を行ってきた。本年6月には「容器包装リサイクル制度の評価・検討に関する中間取りまとめ」を公表し、パブリックコメントを募集したところである。

本報告書は、容器包装リサイクル制度が、今後、持続可能な社会の構築に一層の貢献を果たすために求められる方策に関して審議した結果をとりまとめたものである。

第 1 章 容器包装リサイクル法の評価・検討について

1 . 容器包装リサイクル法の制定及び施行の経緯

容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（以下「容器包装リサイクル法」）は、一般廃棄物最終処分場の逼迫などの状況に鑑み、一般廃棄物の大宗を占め（体積比：約 6 割、重量比：約 2 割）かつ、再生資源としての利用が技術的に可能な容器包装について、市町村による分別収集及び事業者による再商品化等を促進することで、一般廃棄物処分場の逼迫の緩和と資源の有効利用の確保を図ることを目的として平成 7 年に制定された。

(1) 容器包装リサイクル法の施行の経緯

- | | |
|--------------|--|
| 平成 7 年 6 月 | 成立・公布 |
| 12 月 | 第 1 段階施行（基本方針、再商品化計画、指定法人関係） |
| 平成 8 年 6 月 | 第 2 段階施行（分別収集計画関係） |
| 平成 9 年 4 月 | 本格施行（再商品化事業開始） |
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象品目：ガラスびん、ペットボトル ➤ リサイクル義務を負う企業：大企業 |
| 平成 1 2 年 4 月 | 完全施行 |
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象品目：紙製容器包装、プラスチック製容器包装 ➤ リサイクル義務を負う企業：上記に加え中小企業
（ただし、小規模企業は対象から除外） |

対象品目及び対象事業者の変遷

	平成 9 年度	平成 1 2 年度
大企業		ガラスびん、ペットボトル
		紙製容器包装、プラスチック製容器包装
中小企業		ガラスびん、ペットボトル
		紙製容器包装、プラスチック製容器包装
小規模企業	適 用 除 外	

(2) 法附則の評価・検討に関する規定

容器包装リサイクル法では、法律の附則において、法施行後10年を経過した段階で法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずべきことが定められている。

容器包装リサイクル法附則

第3条 政府は、この法律の施行後10年を経過した場合において、第5章、第6章及び第38条から第40条までの規定の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

産業構造審議会環境部会廃棄物リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキンググループでは、容器包装リサイクル法の平成7年12月の施行から10年目に当たる、平成17年12月を目途として、容器包装リサイクル法の施行状況について評価・検討を行ってきた。

2. 容器包装リサイクル法の現状と効果に対する評価

(1) 分別収集と再商品化の現状

分別収集の現状

容器包装リサイクル法上は分別収集を行うかどうかは市町村の判断に委ねられているが、法制定後分別収集に取り組む市町村数や分別収集される量は全ての品目(ガラスびん、ペットボトル、プラスチック製容器包装、紙製容器包装)において概ね年々増加し、再商品化(リサイクル)が実施されている。特にガラスびんやペットボトルに関しては、大多数の市町村が容器包装リサイクル法に基づく分別収集を行うに至っている。

再商品化の現状

容器包装廃棄物の再商品化量は、分別収集量の増大とともに増加してきている。

再商品化されたものの品質については、技術の進展とともに概ね順調に推移しているが、特にプラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルに関しては、必ずしも高くなく、木材やコンクリート等、従来プラスチックが使用されていなかった製品を代替する形で再生利用されたプラスチックが使用されるなど、プラスチックの原料となる新規資源の使用の合理化には必ずしもつながっておらず、リサイクルの費用効果を低下させている結果となっている。

その要因としては、市町村により分別収集された分別基準適合物の品質(汚れや異物の混入率等)に大きなばらつきがあること、プラスチック製容器包装にはポリエチレンやポリプロピレン、ポリスチレンなどの多様な材質や形状のプラスチックが混ざっていること等が挙げられている。

社会的コストの現状

分別収集と再商品化の進展に伴い、分別収集を実施する市町村、再商品化義務を負う事業者ともに、負担感が増大している。分別収集に要する費用については、その透明化に取り組むことが求められているが、環境省が行った市町村に対するアンケート調査(平成15年度が対象)に基づく推計によれば、市町村では容器包装廃棄物の分別収集等に3,000億円程度、特に容器包装リサイクル法施行後、新たに分別収集を始めたことによる増加分として380億円の費用がかかっているとのデータもある。一方、事業者においては、平成15年度に約400億円、平成16年度では約450億円の再商品化費用を負担している。また、事業者における再生利用の容易な、あるいは省資源型の容器包装の研究開発費用、

市町村における焼却・埋立費用の削減による処理費用の節約などを含めた制度全体の費用と便益を比較しても、必ずしもプラスになっていないとの試算もある。

(2) 最終処分量と最終処分場の状況

容器包装リサイクル法が施行されていなかった場合には焼却や最終処分によって処理されていたと考えられる容器包装廃棄物のうち、年々多くの量が再商品化されるようになってきている。容器包装リサイクル法によるこうした効果は、一般廃棄物最終処分場の逼迫の緩和などに一定の貢献をしたと考えられ、加えて全国の一般廃棄物処理施設の焼却炉の性能向上などの効果も相まって、最終処分場の残余年数は法律施行当初(平成7年度)には8.5年であったものが、平成15年度には13.2年に増加した。

一般廃棄物最終処分場の残余容量と残余年数

	平成7年度	平成15年度
残余容量	142百万m ³	137百万m ³
残余年数	8.5年	13.2年

上記を踏まえれば、容器包装リサイクル法は分別収集及び再商品化の進展により、一般廃棄物処分場の逼迫問題の緩和という法律制定当初の目的には一定の効果を発揮してきたと評価することができる。

(3) 国民の意識の向上

容器包装リサイクル法においては、国民自身が日々容器包装廃棄物を分別排出することを通じて、日常的に環境問題に関して意識する機会を提供している。

市町村から見た容器包装リサイクル法の評価の中では、分別収集を開始したことによる効果として、ごみの総排出量の低減とともに、国民の環境意識の向上が挙げられている。

例えば、詰め替え可能な商品を選択する消費者が見られるようになるなど、リデュースにも一定の寄与をしていると考えられる。また、容器包装の分別排出に積極的に取り組む国民は、省エネルギーや他のリサイクル問題などにも意欲的に取り組む傾向がある。このため、分別排出の習慣化から来る環境意識の向上は、廃棄物問題に止まらず、間接的に国民の環境問題に対する意識の向上に寄与していると考えられる。

(4) 容器包装の使用に関する状況

事業者における容器包装の使用の合理化努力

容器包装リサイクル法も契機の一つとして、事業者においては、例えば容器包装の軽量化のような使用の合理化による容器包装廃棄物の発生抑制(リデュース)のための取組が進展してきている。

市町村における容器包装廃棄物の排出抑制努力

容器包装リサイクル法では、市町村の指導の下、住民自らが容器包装廃棄物を分別排出する責任を負っている。なお、分別収集に熱心に取り組む市町村では、容器包装廃棄物のみならず、一般廃棄物全体の排出量が減少しているとの調査結果があり、特に、分別収集の区分数が多い市町村ほど、容器包装廃棄物を含む一般廃棄物全体の排出量が減少している。

また、容器包装リサイクル法以外の取組として、近年住民に対する普及啓発の効果为主要な目的とした一般廃棄物収集・処理の有料化に取り組む市町村が増えており、こうした有料化が一般廃棄物の減量に一定の効果があると報告されている。(平成16年7月16日中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会資料参照)

再使用(リユース)に関する状況

容器包装の再使用(リユース)の代表的な手段であるリターナブル容器に関しては、容器包装リサイクル法施行以前からガラスびん全体に占めるシェアの減少が続いており、容器包装リサイクル法の施行後もこの傾向に大きな変化はみられない。

容器包装リサイクル法では、リターナブル容器の利用に対して自主回収の認定を行い、事業者インセンティブを付与するなどの措置を設けているが、リターナブル容器の自主回収認定数は、平成9年の法施行当初106件から、平成12年の211件に増加したものの、それ以降は横ばいとなっている。

容器包装廃棄物の排出抑制努力のばらつき

上記のように、事業者における容器包装廃棄物の発生抑制の取組や市町村によって進められている容器包装廃棄物の排出抑制のための取組による効果もあって、一般廃棄物全体の排出量は、平成12年度まで上昇傾向に推移した後、漸減傾向に転じている。

しかし、こうした取組も、全事業者や全市町村で取り組まれているわけではなく、我が国の一般廃棄物排出量全体を大きく減少させるには至っていない。容器包装廃棄物についても、一般廃棄物に占める割合は、法施行後も横ばいであり、顕著なリデュース効果が得られているとはいえない。

先進的な取組を行っている事業者や市町村が存在する一方で、一般廃棄物の排出量の減少に顕著な効果が現れていない理由の一つとして、事業者間あるいは市町村間において、一般廃棄物や容器包装廃棄物の発生や排出の抑制のための取組に濃淡があることなどが考えられる。市町村に関しては、同一規模の市町村でも、住民一人当たりの家庭系一般廃棄物の排出量に大きな差がある。

事業者に関しても、上記のように容器包装の使用の合理化に積極的に取り組む事業者がいる一方で、容器包装の使用が最終的に消費者を通じて廃棄物の排出につながるとの認識が薄いまま、過剰包装などを続ける事業者もいると考えられる。

他の先進国と比べれば、我が国は国民一人当たりGDPに比べ、廃棄物の排出量は比較的少ないが、他方、過剰包装の削減余地はまだあるものと考えられ、可能な範囲で容器包装の更なる削減に取り組む必要があると考えられる。こうした点を踏まえれば、我が国の経済社会の実情を踏まえた社会システムの構築を推し進めることにより、省資源型の経済社会を実現できる可能性が高いとも考えられる。

また、容器包装の原料として使用される資源は、我が国で消費される資源の一定割合を占めており、近年、経済発展を遂げるアジア各国において資源消費量が急速に増大している中で、資源の有効利用の確保の必要性が年々高まってきていることから、容器包装廃棄物の有する資源性を再認識し、より省資源型の使用形態に社会全体を移行していくための取組の強化が必要な状況となっている。

3. 今後の課題

平成7年に容器包装リサイクル法が施行されて以降、様々な社会的変化が生じてきている。このため、法制定時に容器包装リサイクル法に対して求められた社会的要請に加え、今後新たに容器包装の3R(リデュース、リユース、リサイクル)を通じて達成すべきあるいは達成しうる課題がある。

(1) 社会的コストの抑制の必要性

市町村による分別収集、特定事業者による再商品化のそれぞれについて、容器包装リサイクル制度に関わる負担感が増大しており、今後とも持続可能な制度とするためには、社会的費用全体の抑制を図り、その費用対効果を向上させることが必要である。

(2) 更なる資源の有効利用の必要性

近年世界的に資源需要が高まり枯渇性資源の希少性が高まっているほか、地球温暖化対策の観点からも資源消費の削減が求められる中で、容器包装に使用される資源の一層の有効利用が必要である。そのためには、容器包装に用いられる原料の使用の合理化や利用形態の工夫を一層進めるとともに、再商品化により製造される物の量の確保に加えてその質を一層向上させることによって、新規資源の投入量の低減に貢献することが求められる。

(3) 最終処分場制約への対応

一般廃棄物処分場の逼迫問題の緩和については一定の効果が現れてきていると評価できる一方、環境規制の強化や住民意識の高まりなどを受け、一般廃棄物処分場の新規建設は年々難しくなり、建設コストも大きく上昇している。

容器包装リサイクル法は、法制定時からペットボトルなどの回収量の増加などを通じて最終処分量の低減に貢献してきているが、引き続き分別収集及び再商品化を円滑に進め、最終処分場制約への対応を進める必要がある。

(4) 国民の環境意識の一層の向上

容器包装リサイクル法による分別排出の習慣化は、国民の環境意識の向上に一定の効果をもたらしたものの、国民の間にも容器包装の分別排出に熱心に取り組む国民と必ずしも意識の高くない国民がいると考えられる他、地域によりベールの品質や分別収集量に大きな差があるように、地域間の取組や意識の差も大きいと考えられる。今後は、環境意識が必ずしも高くない国民や地域の意識の底上げを図るなど、国民意識の一層の向上に向けた取組が必要である。

4. 政策立案に当たっての主な視点

直面する諸課題に適切に対応して、容器包装の3Rを推進する施策を立案するに当たっては、以下の視点から検討を進めるべきである。

政策手法のベストミックスの追求

今後の課題に対応するべく容器包装に係る新たな3R政策を検討するに当たっては、その選択肢として多様な政策手法を考え、最も効率よく目的が達成されるよう、各主体による自主的取組と法的枠組み、情報的手法や経済的手法の活用、技術開発や社会資本の整備等の推進など、様々な政策手法のベストミックスを追求すべきである。

政策の費用と効果のバランス

いかなる政策においても政策のための費用と効果の関係は重要である。例えば、資源やエネルギーを多く費やすリサイクル等を行う場合、結果として有効利用される資源の量が減少し、資源の有効利用の観点からは却って社会的費用を増加させてしまう可能性があることなども考慮し、常に費用と効果を意識した政策立案に努めるべきである。

他の社会的要請とのバランス

資源の有効利用の観点から政策手法の選択を行うに当たっては、容器包装が資源全体の中に占める割合や容器包装の持つ資源性を勘案し、他の政策、例えば他の資源政策とのバランスを考慮すべきである。

また、容器包装が本来持つ機能である 内容物の品質保持、ユーザーへの配慮、輸送効率の高さ、情報伝達の機能、などが社会から求められる重要性と、容器包装の原料となる資源の有効利用や一般廃棄物の減量が社会から求められる重要性などとのバランスにも考慮すべきである。

容器包装のライフサイクルを意識した取組の必要性

現在の容器包装リサイクル制度では、容器包装が廃棄された後の収集やリサイクルなどの取組(End of Lifeの取組)が中心であった。しかし、商品の企画や製造・販売の段階から事業者にリデュースやリユースを意識した取組を促すことや、市町村が住民に対して分別排出の徹底のみならず、排出そのものを抑制することを指導する取組など、ライフサイクル全般にわたる取組が重要である。

また、容器包装は、製造・利用・販売・消費・排出・再商品化といったライフサイクルの各段階を通じて他者に流通していくことを前提としている。容器

包装の3Rの効率的な推進のためには、こうしたライフサイクル上の全ての主体に取組を促すことが重要である。また、各主体がライフサイクル上の他者との関係を考慮に入れた取組を行うこと、すなわち、容器包装の使用を合理化するとともに、廃棄物となった場合には再生資源の原料となり得るような排出・収集を行うという「サプライチェーン管理」の考え方も重要である。例えば、市町村が住民に対して分別排出の徹底を周知する際には、分別排出が単なるごみの排出ではなく、リサイクルのための原料供給であることを認識させることが重要である。

各主体の創意工夫や連携の促進

国民、市町村、事業者、国といった各主体がそれぞれの課題を抽出し、相互理解を深めた上で、創意工夫を発揮して、容器包装のライフサイクルの中での相互の連携を促進することによって、各主体がより効果的に容器包装に係る3Rに取り組むことが可能となり、システム全体の費用対効果が向上するよう、制度上の工夫を図るべきである。

第2章 見直しの具体的な方向性

容器包装リサイクル制度が目指すべき、(1)社会的コストの抑制、(2)更なる資源の有効利用、(3)最終処分場制約への対応、(4)国民の環境意識の向上、といった課題に効果的に対応していくためには、各主体が個別に努力するだけでは効果は限定的であると考えられ、制度に関わる全ての主体が相互の連携を強化しながらその役割を適切に果たすことが重要である。

容器包装のリサイクルに要する社会的費用の抑制のためには、容器包装の製造や利用の段階から使用の合理化や再商品化に配慮することが重要である。また、分別排出・収集の段階においても、これらを効率的に行うとともに、再商品化工程の効率化と再商品化される製品の品質の向上が図られるよう、再商品化に適した分別を行うことが重要である。

容器包装に係る資源の有効利用のためには、容器包装のライフサイクルの各段階において、資源の消費量を減らすリデュース・リユースの取組を進めることが重要である。また、引き続きリサイクルの品質の向上のための取組を続け、リサイクルによって新規資源を代替する効果の最大化を図ることが重要であり、このためには、リサイクルの原料供給に当たる分別収集の質の向上と、再商品化の質の向上が重要である。

最終処分場の制約への対応としては、容器包装の使用の合理化とともに、使用済みとなった容器包装をできるだけリサイクルすることにより、最終処分場へ向かう量を低減していくことが今後も重要である。

国民の環境意識の向上については、国や市町村による普及啓発活動はもちろんのこと、何よりも国民が商品を購入する際に、容器包装の簡易化やリサイクル容易性等を適切に判断し選択が可能な商品が提供されることや、併せて国民自身が、使用した容器包装に責任をもって分別排出を行うことを通じて、環境に対する意識を高めていくことが重要である。

1. 事業者による製品の製造・利用段階における3Rの取組の推進

容器包装リサイクル法の施行を受けて、様々な事業者において、容器包装の軽量化の取組等、容器包装の使用の合理化に向けた取組が行われている。容器包装の製造・利用段階での3Rの取組は、再商品化工程の効率化等、サプライチェーン上の下流の取組全てに影響することから、さまざまな課題を解決する上で極めて有効な方策と考えられる。したがって、容器包装が有する品質保持

機能や輸送効率の向上などの機能に対する社会的要請に配慮しつつ、こうした容器包装の3R対策を更に進めるための措置を講じていくことが必要である。具体的な制度を検討する際には、以下の点に留意すべきである。

事業者の取組における柔軟性の確保

容器包装の種類や使用目的、使用方法は多様であり、事業者に期待される容器包装の3Rの推進のための取組は一様ではない。

このため、画一的で自由度の少ない規制的手法では、多様な取組に対応できず、事業者の創意工夫を發揮した柔軟で効率的な3Rの取組を制限することにもなりかねない。したがって、それぞれの事業者や事業者団体による3Rのための計画的な取組を促進していく枠組みを検討する上で、事業者の柔軟性を確保することは極めて重要である。

容器包装の3Rの推進に関しては、様々な業界において製造事業者や利用事業者による自主的取組の計画策定の動きもあり、このような取組を着実に推進していくとともに、取り組む主体を拡大していくことが求められる。

国によるフォローアップ

容器包装の3Rの推進に関する取組は、事業者が自主性や創意工夫を發揮することによりこれを達成することが社会全体でみた場合に最も効率的と考えられるが、積極的に容器包装の3Rに取り組まない事業者も存在すると考えられる。国としては、事業者に対して、容器包装の3Rの推進のために取り組むべき事項を具体的に提示することが求められる他、各事業者の取組状況について定期的なフォローアップを行うことにより、継続的な改善を促進し、実効性を高めていくことが必要である。

<対応の方向性>

- ・ 「産廃廃棄物・リサイクルガイドライン」等における各事業者・業界団体によるこれまでの発生抑制対策の取組状況や自主行動計画を始めとする新たな自主的取組の検討状況を踏まえつつ、国においても、容器包装の3Rに効果的な製造・利用段階において取り組むべき事項を、主要な業種毎に、各業種の事情を勘案した形で検討すべきである。
- ・ 特に、現状において十分な使用の合理化が進んでいない容器包装を利用する事業を行う事業者に対しては、事業者が取り組むべき事項を国が示すと同時に、その遵守を求め、その取組状況のフォローアップを定期的な報告や審議

会の場合などを活用して行うことにより、P D C A (Plan(計画)、Do(実施)、Check(点検)、Action(是正))サイクルを通じて事業者の継続的な改善を促進すべきである。

- ・ リユースに関しては、現行の自主回収の認定制度の見直しを行い、リターナブル容器等の自主回収認定に当たり、要求する回収率を段階的に高めるなど、自主回収の促進に向けた環境整備を図るべきである。また、リターナブル容器等の普及の可能性がある新たなビジネスモデルの導入を支援するべきである。

2. 消費者による3Rの取組の推進

消費者は、容器包装を用いた商品を購入し、消費し、分別排出をする立場に
いることから、容器包装の3Rを推進するためには、きわめて重要な役割を果
たしうる立場にいる。商品を選ぶ際には、容器包装のリデュースがなされてい
る製品を選ぶほか、マイバッグの活用など、いわゆる“グリーンコンシューマ
ー”としての活動が期待される。さらに、消費者の分別排出は全てのリサイク
ルの始まりであり、リサイクルの質の向上のためには、リサイクルにおける原
料の供給者として、消費者が容器包装廃棄物の適切な分別排出を行うことが重
要である。

このため、消費者にあっては、啓発活動などを通じて容器包装の3Rの意識
の向上が図られるべきであり、主体的な役割を果たすことが求められる。一方、
消費者に商品を提供する立場にいる事業者にあっては、消費者に対して容器包
装のリデュースがされた製品の選択機会を提供することや、消費者に対する情
報提供を適切に行うことにより、3Rに配慮した適切な商品選択や販売店の選
択がなされるようにするなど、消費者に対する働きかけが求められる。また、
消費者による容器包装廃棄物等の分別排出に関しては、容器包装廃棄物等を回
収する市町村などが、分別の徹底の指導や市民集会などを通じて、消費者に対
して一般廃棄物の減量や適切な分別排出の徹底に向けた取組の改善を働きかけ
るべきである。

<対応の方向性>

- ・ 製品への表示や各企業のホームページ等を通じて、事業者から消費者へ3R
関連情報を提供することにより、消費者の消費行動の変革を促すべきである。
- ・ レジ袋は、相当量の資源を消費しているだけでなく、代替的手段で消費を
減らすことが期待できることなどから、小売店は、有料での販売やマイバッ

グの持参を促す様々な取組などを通じて、消費者に対してリデュースを促すことが重要である。国や市町村は、こうした小売店の取組を促すのみではなく、様々な主体と連携して国民全体や地域住民の意識を高めるための活動を推進すべきである。消費者は、これらの取組に積極的に応じることによって、その役割を果たすべきである。

- ・ 事業者や市町村の取組が公表された場合には、その内容や取組の状況をチェックすることにより、取組の実効性の向上や継続的な改善に貢献するべきである。

3. 市町村・地域による3Rの取組の推進

市町村は、消費者が分別排出する容器包装の分別収集を行う役割を担っている。廃棄物の排出抑制に取り組む市町村においては、分別区分に従った分別収集の徹底や廃棄物収集の有料化、住民への説明会等を通じて、容器包装廃棄物の排出抑制に成功している市町村も見られる。

また、各地域では、容器包装リサイクル法の制定以前から、市民団体や町内会などが中心となって廃棄物の分別収集等に取り組んでいる事例があり、こうした活動を通じた意識の高まりが、現在の容器包装リサイクル法の円滑な実施につながっている側面もある。近年では、レジ袋削減運動やマイバッグ運動などに代表されるように、各地でリデュースに関する取組が広がりつつある。

今後は、市町村が容器包装廃棄物の分別排出に関して消費者への働きかけを行うこと等を通じて、各地域における容器包装のリデュースの取組を進めていくほか、各地域における市民団体や商店、市町村などが共同して、容器包装の3Rに取り組める環境を整備していくことも重要である。

<対応の方向性>

- ・ 各市町村における容器包装廃棄物の排出抑制のための取組を促進するために、削減目標を定めた計画を策定するとともにこれを公表し、取組の実施状況をフォローアップする仕組みが必要である。また、これらの仕組みにより、市町村においてもPDCAサイクルを通じて継続的な改善が図られることが期待される。
- ・ 上記の計画策定等に当たっては、市町村、消費者、事業者等の地域における関係者が連携して、地域の実情を反映した分別収集方法等、容器包装の3R対策を話し合う仕組みを各地域で構築するべきである。
- ・ 市町村から消費者にリデュースを促すための働きかけとして、容器包装廃棄物も含めた廃棄物収集の有料化は効果的な方法であり、各市町村における現

状を踏まえつつ、適切な導入が進められるべきである。

- ・ 排出抑制やコスト削減に成功した市町村における消費者への働きかけや取組の事例を、他の市町村に展開するための方策を検討すべきである。

4. 多様な収集ルートの確保

容器包装のリサイクル制度をより効率的で高度なものとするためには、市町村による分別収集ルートに加えて、地域の実情に応じた多様な分別回収ルートを消費者に対して提供することも効果的と考えられる。こうした観点から、これまでに我が国において定着してきた制度として、店頭回収と集団回収が挙げられる。

スーパーマーケット等による店頭回収は、容器包装を使用した商品を販売する小売店が、自ら社会的責任を果たすという点が評価される他、きめ細かな分別により品質の高い容器包装廃棄物の収集が可能であることから、再商品化された製品も高い品質のものとなっていることが評価されている。他方、特定事業者の義務量の簡易算定においては、事業活動により費消された量及び自主回収分を一律に控除する算定方式となっているため、個別の店頭回収努力が反映されないとの指摘がある。

また、市民団体や自治会等による集団回収は、容器包装を費消する消費者自身が、容器包装の回収に積極的に関与しうる点が評価されている。

さらに、近年容器包装廃棄物の自動回収機も実用化されており、消費者の利便性の向上とともに、市町村の分別収集コストの削減などへの貢献が期待されている。

< 対応の方向性 >

- ・ 再商品化の質を向上するとともにその効率化を図る観点から、多様な回収ルートが確保されるよう、店頭回収や集団回収を促進すべきである。このため、簡易算定方式を事業活動により費消された量のみを控除する方式に見直し、各事業者が自らの店頭回収分を差し引けるようにすべきである。
- ・ 集団回収の促進のために、市町村による集団回収への支援を拡充するよう検討すべきである。
- ・ 市町村による分別収集やスーパー等の店頭回収において、自動回収機の使用を促進するにあたっては、再商品化工程に影響を与えないよう、異物除去機能などの条件について検討を深めるべきである。

5. 分別収集から再商品化に至るプロセスの高度化と主体間の連携強化

一般廃棄物処分場問題の緩和の必要性から出発した現在の容器包装リサイクル法は、ペットボトルのリサイクル率がほぼゼロから61%に上昇するなど、リサイクルの量的な促進の面では成果をもたらした。また、使用済ペットボトルを再度ペットボトル用の樹脂として利用する技術が開発されるなど、質的な面でも一定の成果も見られる。

しかしながら、容器包装廃棄物の分別収集や分別基準適合物の再商品化を通じた資源の有効利用の効果を最大化するためには、再商品化によってできる製品の品質を向上させ、より有用な資源と代替できるようにすることが重要である。また、そのために要する社会的費用を抑制し、費用対効果の向上が図られるべきである。そのためには、容器包装の使用の合理化による容器包装廃棄物の発生抑制を進めるとともに、再商品化手法そのものの高度化や合理化と併せて、再商品化のための「原料」となる分別基準適合物の品質の向上を図ることが重要である。分別基準適合物の品質向上のためには、容器包装を用いた商品の製造・販売段階での取組に加え、分別排出を行う消費者及び分別収集を行う市町村が、後工程である再商品化の高度化を考慮した取組を行うことが重要である。

しかしながら、現状では、消費者に対して市町村から分別方法等の指導や広報が行われているものの、市町村間で指導内容が統一されておらず、また、再商品化を行う事業者と市町村の間で、再商品化に適した分別収集方法等に関して情報交換や連携が十分に図られていないといった課題が指摘されている。また、市町村が分別基準適合物の品質の向上を図り、再商品化の効率化に貢献したとしても、現行制度においては、努力した市町村に品質向上によるメリットが生じず、異物の混入率を低減したり、容器包装廃棄物の減量を働きかけたりするインセンティブが働かない仕組みとなっており、市町村毎に分別基準適合物の品質や減量化に大きなばらつきが生じている。

品質の高い分別基準適合物を作るためには、分別排出を行う消費者と分別収集を行う市町村、再商品化を行う事業者の間の連携を強化し、適切な分別排出と質の高い分別収集が確保されることが必要である。

< 対応の方向性 >

- ・ プラスチック製容器包装の再商品化をより効果的・効率的に推進するとの観点から、再商品化工程の高度化に資すると考えられる分別基準適合物中の異物や食品残渣等の減少に向けた取組に早急に着手すべきである。具体的には、例えば、「食品等の汚れが簡単な洗浄では落ちない容器包装、使い残しの内

容物が残ったラップ類等の容器包装は、リサイクル向けとして排出しない」との方針を全国で共通化し、その徹底を図るべきである。そのため、市町村による消費者への周知活動を強化するとともに、事業者からも広報を行うべきである。

- ・ 分別基準適合物の最低限の品質を維持するとともに、市町村に分別収集の質の向上を促す観点から、(財)日本容器包装リサイクル協会が分別基準適合物の基準を満たさないものの引取りを拒否するなどの運用の厳格化が必要である。
- ・ 分別排出する消費者、分別収集する市町村、再商品化義務を負う事業者が連携し、それぞれが後工程を考えそれぞれの役割を適切に果たすとともに、相互の連携を図ることにより、制度全体の効率化が図られるようにすることが必要である。このため、各主体が解決すべき課題について建設的な協議を行う場を全国レベルや地域レベルで設けることを検討すべきである。
- ・ プラスチック製容器包装廃棄物の分別収集区分と再商品化手法の適切な組合せの検証を行うため、例えば、全国のいくつかの市町村の協力を得て、マテリアルに適すると考えられるいくつかの分別区分を設定し、分別収集の実証実験を行い、再商品化工程の高度化に対する効果を評価することを検討すべきである。
- ・ 事業者や市町村の取組によって、分別基準適合物の減量化や品質の向上、再商品化手法の高度化等を通じて再商品化の合理化・効率化が図られた場合には、効率化による成果を双方に配分する連携の仕組みを検討すべきである。

各市町村への配分については、システム全体の効果や効率を向上させることにつながるよう、各市町村の取組による再商品化の合理化の程度に応じたものとするべきことを検討すべきである。

具体的には、異物の除去等による分別基準適合物の質の向上や消費者に対する排出抑制や適切な分別排出の徹底に関する働きかけといった市町村の取組と、容器包装の使用の合理化や再商品化事業者との連携による再商品化手法の高度化、消費者への働きかけといった事業者の取組の双方によって、毎年度の再商品化の実施に要する費用が当該年度の再商品化に要すると当初想定される額から低減した場合に、その低減分を双方で折半することとすることが適当である。また、各市町村への配分については、上記の市町村に還元される低減分のうちから、分別基準適合物の質やこれによる市町村毎の再商品化費用の低減額に応じて配分するなど、合理化に向けたインセンティブが働く仕組みとすることが適当である。

なお、詳細な制度設計に当たっては、各主体が一定程度の予見可能性をも

って計画的な取組を行いうるようなものとするよう、再商品化費用の想定を行う際の基準となる年度を設定し、これを一定期間毎に見直す等の運用が考慮されるべきである。

6. 再商品化手法の高度化

容器包装の循環の輪を完成させ、真に効果の高いリサイクルを実現するためには、再商品化の質の向上と社会的費用の抑制による費用対効果の向上が図られなければならない。

しかしながら、現在のプラスチック製容器包装の再商品化では、特にマテリアルリサイクルにおいて必ずしも付加価値の高いリサイクル製品が製造されていないとの指摘があることから、品質の向上と再商品化の過程で生じる残渣の量の低減を図る必要がある。

また、毎年度の再商品化費用の増加に対する事業者の負担感の大きさや、再商品化能力の逼迫も課題となっていること、また、リサイクル関連産業の動きを見た場合、技術革新等を通じて、資源の有効利用や環境負荷低減の観点から再商品化手法として位置付けるに値する燃料化等の新たな手法が育ってきていることに留意すべきである。

他方、指定法人が再商品化事業者を決定するために行う入札については、再商品化事業者の落札価格に大きな幅があることが問題視される一方、再商品化事業者からは、毎年度入札を行うことによる事業の不安定性を指摘する声もある。

また、消費者に対して分別収集の徹底への理解を得るために、マテリアルリサイクルで製造されるものが最終的にどのような製品になっているかといった情報を提供することも重要である。

< 対応の方向性 >

- ・ マテリアルリサイクルの品質基準については、現在(財)日本容器包装リサイクル協会で検討されているが、その結果等を踏まえて、一定の基準を課していくことを通じて、マテリアルリサイクルの高度化による資源有効利用効果の増大を図るべきである。
- ・ 指定法人が実施する入札時における各再商品化手法の位置付けについては、マテリアルリサイクルの優先的な取扱いの在り方も含め、環境負荷の低減効果等の技術的な観点から、今後検討を進めるべきである。

- ・ R P F (Refuse Paper and Plastic Fuel) やセメント原燃料などの化石燃料の代替性の高い燃料への利用については、その燃料としての特性からエネルギー効率の高い施設において利用することができるため、市町村の一般廃棄物処理施設における発電・熱利用と比較して優位な利用が可能であることから、プラスチック製容器包装の分別収集量が再商品化能力を上回った場合や他の再商品化手法により適切に再商品化されない場合等における補完的な再商品化手法として制度上位置付けるべきである。また、新たな手法の導入に当たっては、エネルギー効率等で高い基準を課すほか、循環型社会形成推進基本法における基本原則を踏まえて、運用に当たり既存の再商品化手法との関係上考慮すべき事項について検討すべきである。
- ・ 指定法人が実施する再商品化事業者を決定するための入札の方法については、再商品化費用の適正化の観点から、入札の公正性や透明性に留意しつつ標準コストを基礎とする選定方法の導入を進めるとともに、さらに検討を継続していくべきである。
- ・ 消費者に対して分別排出などの理解を得るために、指定法人が、最終的な利用方法等について情報提供を行う役割を強化すべきである。

7. ただ乗り事業者対策の強化

ただ乗り事業者対策については、主務省庁において既に様々な取組を進めているところであるが、引き続きその存在が指摘されている。ただ乗り事業者の存在は、再商品化の義務を負う事業者間の不公平感を生むことから、容器包装リサイクル制度全体の持続可能性に関わる問題である。

< 対応の方向性 >

- ・ ただ乗り事業者に対する対策として、現在、公表制度が設けられているが、こうした法律上の義務の不履行情報を金融機関等に的確に提供すること等により、資金調達に及ぼす影響力を活用し、情報的手法としてより効果的な手段とすることを検討すべきである。
- ・ サプライチェーンの中で、事業者が商品を仕入れる際に、納入業者が適切に再商品化義務を履行しているかどうかについて確認を行うことにより、ただ乗り事業者の抑止を図ることを検討すべきである。
- ・ 消費者・消費者団体による監視や市町村・商工会議所等を通じた履行促進を進めるべきである。

- ・ 現在50万円以下の罰金となっている罰則の強化を検討すべきである。

8. その他の事項

容器包装の範囲・事業系容器包装の取扱い

現在の容器包装リサイクル法における容器包装の定義は、「商品の容器及び包装であって、当該商品が消費され、又は当該商品と分離された場合に不要になるもの」となっているため、消費者が容器包装を廃棄する際に、どの区分に廃棄すべきか分かりにくいとの指摘がある。また、法制定当時には一般的ではなかった新素材について、新たな検討を行うべきとの指摘がある。

<対応の方向性>

対象容器包装

- ・ 現在の容器包装リサイクル法では、「商品の容器及び包装」であることが再商品化義務の対象となる要件となっている。このため、有料のレジ袋については、商品そのものであると解釈し、法の対象外として運用している。また、試供品の容器包装などは、現在容器包装リサイクル法の対象となっている商品と類似の素材、形状や使用方法をしているが商品ではないため、対象外となっている。しかしながら、これらは消費者の分別が困難なことなどから、対象の外縁が明確に規定できる範囲で容器包装リサイクル法の対象とすることを検討すべきである。
- ・ みりん風調味料やめんつゆ等の容器のように従来プラスチック製容器包装と分類されていたものであっても、ペットボトルとしての再商品化に支障がないものについては、容器包装区分を見直す必要がある。
- ・ サービスに付随する容器包装については、外縁が広く小規模事業者の比率が高いという特徴がある。一方、例えばクリーニング業界では、業界独自の取組が進みつつあり、このような自主的取組を尊重すべきである。
- ・ オフィスで排出されるペットボトルなどの事業系容器包装は、排出者責任などに則り、多くがリサイクルされるようになってきている。事業者による既存の回収ルートに大きな影響を与えずには、新たな回収ルートの構築が困難であり、排出事業者から生産者に処理責任を積極的に転換する政策的意義が見いだせないことから、事業系容器包装を容器包装リサイクル法の対象とする必要性には乏しいと考えられる。

その他

- ・ スプレー缶については、市町村とスプレー缶の利用・製造事業者の間で、適正処理のための検討が続けられている。その中では、スプレー缶の充てん物を消費者が确实・安全に排出できるよう「中身排出機構」をスプレー缶に装着すること等が検討されており、引き続き、市町村と事業者による検討を注視すべきである。
- ・ 植物由来プラスチックや生分解性プラスチックに関しては、前者は二酸化炭素吸収源である植物を原料とし、後者は使用後に土壤中などで分解され意図せず環境中に排出された場合にも自然環境に悪影響を与えないという特徴を有し、普及が期待されている。しかし、いずれも流通量が少なく、植物由来プラスチックについては、他のプラスチック製容器包装と区分した分別収集が困難となっている。また、現在の市町村における焼却を主とした一般廃棄物の処理においては、生分解性プラスチックの特徴を活かすことは出来ない。このため、現時点においては他のプラスチック製容器包装と同様に再商品化工程において処理されている状態である。これらの特徴を有効に活かしていくためには、生分解性プラスチック等に係る情報提供を進めその浸透を図るとともに、市町村においてコンポスト等の処理ルートを構築するなど、必要な処理体制を整備することが必要である。なお、プラスチック製容器包装廃棄物の分別排出区分と再商品化手法の適切な組合せの検証作業を行うに際しては、植物由来プラスチックや生分解性プラスチックの扱いについても併せて検討することが望まれる。

小規模事業者の取扱い

< 対応の方向性 >

- ・ 仮に、小規模事業者に対して再商品化義務を課した場合には、義務対象事業者数が飛躍的に増大して、小規模事業者の捕捉のための行政コストや各種手続きに係る指定法人のコストも増大する反面、再商品化委託料金の増加は軽微であり、システム全体のコストの増加を通じて、既存事業者の負担増につながる。一方、小規模事業者にとっては、指定法人に委託を行うために必要な制度の理解や容器包装使用量の計算などが委託料以上に大きな負担となり、制度全体の費用と便益が見合わないと考えられる。
- ・ これらのことから、小規模事業者の適用除外については現行どおりとすべきである。

紙製容器包装の取扱い

紙製容器包装の分別収集を実施する市町村が少ないために、紙製容器包装に

係る委託料金の約7割が(財)日本容器包装リサイクル協会の事務処理コストに充てられている現状にある。こうした現状に鑑みれば、紙製容器包装については、容器包装リサイクル法の対象としつつも、再商品化義務の対象から除外すべきとの指摘がある。

<対応の方向性>

- ・ 紙製容器包装については、古紙需要の高まりを受け、現在比較的高値で取引されているが、過去の古紙市場の状況を見れば、必ずしも価格が安定しているとは言えず、市場の動向次第で逆有償となる可能性がある。このため、引き続き市場の動向を注視し「有償又は無償で譲渡できることが明らか」なものとして法令上位置づけるに足る中期的安定性が得られたと考えられた時点で、セーフティネットの整備等の条件も含め柔軟に見直すことが適当である。

再商品化義務量の算定

<対応の方向性>

- ・ 再商品化義務量の算定方法については、引き続き現行の方式とすることが適当であるが、算定の根拠となる実態調査等の精度の向上に引き続き努めるべきである。また、算定方法や算定根拠の分かりやすい広報にも引き続き努めるべきである。
- ・ 本来自主算定が可能な事業者において簡易算定が選択された場合であっても、不当に義務量が低くなることのないように、簡易算定係数の見直しを引き続き進めるべきである。
- ・ なお、事業者間の公平性については、現行制度を適当としつつ、制度の基本に関わる事項であり、将来的な課題とする見方もあった。

指定法人の在り方

- ・ 容器包装リサイクル法上は、指定法人が複数存在することを妨げないこととなっている。
- ・ 現在指定されている、(財)日本容器包装リサイクル協会においては、業務の透明性の向上や、受託している特定事業者に対するサービスの向上に努めており、このような努力を継続的に行うべきである。

<対応の方向性>

- ・ ただ乗り事業者の存在は、再商品化の義務を負う事業者間の不公平感を生む

など、容器包装リサイクル制度全体に関わる問題である。指定法人は、特定事業者の委託を受けて再商品化業務を実施していることから、関係者と広く接する立場にあると考えられるため、主務省庁と連携して本法律の普及啓発やただ乗り事業者対策のための情報提供などを一層積極的に行うべきである。

容器包装廃棄物の輸出について

現行の容器包装リサイクル法は、容器包装廃棄物を輸出して再商品化することを想定した法制となっていないため、容器包装廃棄物を輸出することを禁止する規定や再商品化の国内実施を義務づける規定は定められていない。

しかし、不適切な形での容器包装廃棄物の輸出は、相手国で不適切な処理がなされた場合には、汚染の輸出となりかねず、慎重に考えるべきである。

環境省からも、市町村が収集した廃PETボトル等が国内事業者に売却され、輸出される場合に、廃棄物の適正処理を確保し、廃棄物等の不適正な輸出を防止することを目的として、関係地方公共団体に対して留意事項が通知として発出されている。

<対応の方向性>

- ・ 市町村や市町村から譲渡を受けた事業者に対しては、排出され、引き渡された容器包装廃棄物が最終的に輸出される場合、廃棄物処理法、バーゼル条約などの基準に適合した形での処理や輸送が行われていることの確認が求められるべきである。
- ・ 輸出される場合には、輸出相手国内において、日本と同程度の環境保全のもとで処理・再商品化がなされていることの確認を求めるべきである。
- ・ 汚染性を有したままでの容器包装廃棄物の輸出を回避するため、水際での取り締まりの強化など所要の対応を引き続き検討すべきである。
- ・ 特段の事情がなく各市町村の分別収集計画と実績が著しく異なるような場合には、以後著しい乖離を生じないよう当該市町村に対して何らかの措置を取るべきである。
- ・ 輸出統計品目表が改正され、平成18年1月以降、PETのくずの輸出に関しては実態把握が可能となったところであり、引き続き実態の把握に努めるべきである。

識別表示

<対応の方向性>

- ・平成15年度末の調査では、98%程度の容器包装に資源有効利用促進法に基づく識別表示が添付されており、今後とも、同法に基づく表示の基準となるべき事項に従って、適切な添付や見やすい位置への添付が行われるよう、その徹底を図っていくべきである。

普及啓発・環境教育

持続可能な省資源社会の構築のためには、国民が制度の趣旨を理解し、積極的に分別排出等を行うことを通じて、資源の有効利用に貢献することが重要である。国民が、容器包装リサイクル法に基づき、自ら使用した容器包装の分別排出などに日々取り組むこと自体が、大きな環境教育としての機会を提供しているとも考えられる。

一方、現行制度においても、リサイクル費用の消費者への転嫁が容易ではないとの指摘もある。

<対応の方向性>

- ・容器包装に関する3Rの推進のため、また、容器包装のリサイクルに要する様々なコストのうち、消費者に転嫁されるべきものが適正に転嫁されるように、引き続き国・市町村等による普及啓発・環境教育を、マスメディアの協力も得つつ積極的に行うべきである。
- ・容器包装を製造・利用する企業からも、消費者が商品を選択したり分別排出したりする際に容器包装に関する情報が適切に勘案されるように、製品への必要な情報の記述や各社のホームページでの提供などを通じて、必要な情報の提供が一層なされるべきである。
- ・国による情報提供の一環として、代表的な商品の価格に含まれる再商品化費用の推計値を定期的に公表することを検討すべきである。

9. 国の役割

以上の諸点を踏まえ、容器包装の3Rを一層推進させ、持続可能な省資源社会の構築を目指すに当たって、国が果たすべき役割としては以下のようなものが考えられる。

- ・ 社会全体における資源の有効利用と環境負荷の低減を進めるべく総合的に施策を展開していくこと。
- ・ 容器包装に係る再商品化については、ただ乗り事業者対策なども含め、法制度の適正な運用や改善を図ること。
- ・ 容器包装リサイクル制度の周知と理解が促進され、関係者の一層の協力が得られるよう、様々な主体に対する、積極的な情報提供と意見やフィードバックの聴取を行うこと。
- ・ 環境教育を積極的に推進すること。
- ・ マイカップ自販機の導入等、自ら率先して3R活動を実践するとともに容器包装のリサイクル製品や省資源化設計・リサイクル配慮設計のなされた容器包装の調達といったグリーン購入を推進すること。
- ・ 容器包装の使用の合理化や再商品化の促進に資する研究開発を推進すること。

終わりに

本ワーキンググループでは、容器包装リサイクル法の施行以降に明らかとなってきた課題や状況変化を踏まえ、約1年半近くにわたり幅広い項目について精力的に検討を行ってきた。

国においては、持続可能な省資源社会の形成を目指した上記の検討結果を踏まえ、すみやかに必要な法制度の見直しや事業の実施等、対応策の具体化に向けた取組を進めることが期待される。また、事業者、市町村、消費者といった容器包装に関わる各主体においても、3Rの一層の推進に向けて、それぞれの取組を深化させるとともに、相互の連携の枠組みを実行に移していくことが期待される。

上記で示された新たな取組の実施状況に加え、近年においては、容器包装を巡る国内の動向のみならず循環資源の国際的な動向も視野に入れることが必要となってきたこと等も踏まえ、費用対効果の高い持続可能な制度としていくため、環境変化に柔軟に対応していくことが必要である。このため、新たな

制度の施行後においては、5年を目途に、その施行状況を踏まえた必要な見直しを行うことが適当である。

容器包装リサイクル制度見直しに係る 最終取りまとめ（案）

容器包装リサイクル制度見直しに係る最終取りまとめ（案）の構成

背景と趣旨

基本的な考え方

- 1 現行の容器包装リサイクル法の成果
 - 2 現行の容器包装リサイクル制度の課題
 - 3 容器包装リサイクル法の見直しの基本的方向
- 容器包装リサイクル制度の見直しに係る具体的な施策案
- 1 発生抑制及び再使用の推進
 - (1) 「循環型社会形成推進地域計画」・「市町村分別収集計画」に基づく発生抑制及び再使用の推進
 - (2) 家庭ごみの有料化を活用した発生抑制の推進
 - (3) 市町村によるリターナブルびんの分別収集・選別保管の推進
 - (4) 公的施設等におけるリターナブル容器の導入促進等
 - (5) レジ袋等無料配布される容器包装に対する対策
 - (6) 発生抑制等に係る指針の策定や達成状況の報告等による事業者の自主的取組の促進
 - (7) 特定事業者の自主的取組に係る優遇措置の創設
 - (8) 事業者における自主協定締結の推進
 - (9) その他検討した課題
 - 2 分別収集・選別保管の在り方
 - (1) 各主体の役割分担
 - 消費者の役割
 - 市町村の役割
 - 事業者の役割現在の役割分担について
再商品化の合理化の程度等を勘案して事業者が市町村に資金を拠出する仕組みの創設
国の役割
 - (2) 分別基準適合物の品質向上
 - 分別基準適合物の品質向上について
 - スプレー缶等の取扱いについて
 - 店頭回収や集団回収の位置付け
 - 3 再商品化手法の見直し
 - (1) プラスチック製容器包装の再商品化手法
 - (2) 再商品化に適した容器包装の設計及び素材選択
 - 4 その他の論点
 - (1) ただ乗り事業者対策
 - (2) 容器包装廃棄物の輸出の位置付け
 - (3) 紙製容器包装の取扱い
 - (4) 識別表示の在り方
 - (5) 指定法人の在り方
 - (6) 普及啓発・環境教育
 - (7) 再商品化に係る実務的な課題
 - (8) 容器包装の範囲
 - (9) 小規模事業者の適用除外
- 終わりに

背景と趣旨

容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（容器包装リサイクル法）は、家庭等から排出される一般廃棄物の量が増大し、その最終処分場がひっ迫しつつある等廃棄物処理をめぐる問題が深刻化していた状況に対処するため、一般廃棄物の中で大きな割合を占め、かつ、再生資源としての利用が技術的に可能な容器包装について、市町村による分別収集・選別保管及び事業者による再商品化等を促進するシステムを新たに構築する法制度として、平成7年6月に制定・公布され、同年12月に施行された。

容器包装リサイクル法では、一般廃棄物について、市町村が全面的に処理責任を担うという従来の考え方を改め、容器包装の利用事業者や容器の製造等事業者、消費者等が一定の役割を担うこととし、平成9年4月からペットボトル及びガラス製容器を対象に、平成12年4月からはプラスチック製容器包装及び紙製容器包装を対象を拡大して、市町村が分別収集・選別保管を行い、市町村が分別収集・選別保管したものについて容器包装の利用事業者等に対し再商品化の実施を義務付けている。

現行法の施行から10年が経過したが、その間容器包装廃棄物の分別収集・選別保管及び再商品化は着実に進展しており、例えば、ペットボトルの分別収集・選別保管を実施している市町村数を見ると、平成9年度では631だったものが、平成16年度には2,796と順調に伸びてきている。一般廃棄物の最終処分量についても年々減少するとともに、最終処分場の残余年数も一定の改善が見られている。

しかしながら、容器包装廃棄物の排出量そのものを見てみると、依然として最終処分場のひっ迫は深刻な状況にある中で、十分な減量効果が現れておらず、「循環型社会形成推進基本法」において再生利用より優先されるべきとされる発生抑制及び再使用の取組は不十分である。また、特にプラスチック製容器包装については、再商品化コストが高止まりするという問題等が指摘されている。

また、市町村により分別収集された廃ペットボトルが海外へ輸出される動きが見られるが、これにより住民の努力により「資源化」されたものが海外に流出し、国内のリサイクル産業の崩壊につながりかねないという状況も生じている。

容器包装リサイクル法では、法律の施行後10年を経過した場合において施行状況について検討を加えることとされており、これを踏まえて、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会においては、容器包装リサイクル制度に関する拡大審議として、平成16年7月から容器包装リサイクル法の評価・検討を進め、産業構造審議会との合同会合を含めて、回にわたる審議を行ってきた。この間、平成17年7月には「容器包装リサイクル制度見直しに係る中間取りまとめ」を公表し、パブリックコメントを募集したところである。

この評価・検討の結果として、この度、今後の容器包装リサイクル制度の在り方について以下のように取りまとめるに至ったため、提言するものである。

基本的な考え方

我が国では、21世紀の経済社会の在り方として環境と経済を統合した持続可能な発展を目指す「循環型社会」の実現に向けて、平成12年6月に循環型社会形成推進基本法が制定され、平成13年1月から施行された。同法に基づき、平成15年3月には循環型社会形成推進基本計画が策定され、各種のリサイクル法ともあいまって、循環型社会の構築のための取組が進められてきた。

また、今年度の国の予算においては、廃棄物の3R（リデュース（発生抑制）、リユース（再使用）、リサイクル（再生利用））の総合的な推進を目指し、市町村の自主性と創意工夫を活かしながら広域的かつ総合的に廃棄物処理・リサイクル施設の整備を推進するための市町村に対する支援措置として、循環型社会形成推進交付金が創設された。

さらに、平成16年のG8シーアイランド・サミットにおいて、我が国より、3Rに関する取組を国際的に推進する「3Rイニシアティブ」を提案し合意された。これを受け、平成17年4月には、東京で3Rイニシアティブ閣僚会合が開催され、政府は「3Rを通じた循環型社会の構築を国際的に推進するための日本の行動計画（ゴミゼロ国際化行動計画）」を策定、公表した。

「ゴミゼロ国際化行動計画」においても示されているように、我が国が、3Rを通じた循環型社会構築に国際的にも主導的な役割を果たしていくためには、国内における3Rに向けた取組を着実に進め、それを海外に発信していくことが不可欠であり、今般の容器包装リサイクル法の見直しに当たっても、このような観点から可能な限り先進的かつ実効のある対策を盛り込むことが重要である。

1 現行の容器包装リサイクル法の成果

平成7年に容器包装リサイクル法が施行されて以後10年が経過したが、その間、容器包装廃棄物の分別収集・選別保管及び再商品化は着実に進展し、循環型社会の形成に寄与してきている。

例えば、ペットボトルの回収率（ペットボトル用樹脂生産量に占める市町村分別収集量の割合）の推移を見てみると、ペットボトル等の分別収集等が開始された平成9年度には9.8%だったが、平成16年度には46.4%（事業系からの回収量を含めると62.3%）になっている。

また、容器包装リサイクル法の施行後、事業者による容器の軽量化やリサイクルしやすい設計・素材選択等の努力も行われ、容器包装廃棄物の減量等に一定の成果が見られ、ペットボトルからペットボトルにリサイクルする手法のような新たな再商品化手法等、新たな技術開発の進展も見られた。

容器包装リサイクル法に基づく分別収集等にけん引される形で、一般廃棄物全体のリサイクル率も、平成9年度に11.0%だったものが平成15年度には16.8%と着実に上昇してきている。

このような容器包装廃棄物等のリサイクルの進展もあり、最終処分量が年々減少するとともに、一般廃棄物の最終処分場の残余年数についても一定の改善が見られており、平成

9年度に11.2年だった残余年数は、平成15年度には13.2年まで改善している。

さらに、容器包装リサイクル法の施行により、国民による容器包装廃棄物の分別排出が求められたこと等を通じて、リサイクルに係る国民の意識が向上してきていると言える。内閣府が実施した世論調査の結果によれば、家庭における環境保全の取組として「古紙、牛乳パック、ペットボトル、空き缶などのリサイクル、分別収集に協力する」とした人は、平成5年調査の58%から平成17年調査では73%と、大きく増加している。

2 現行の容器包装リサイクル制度の課題

このように容器包装リサイクル法の実施には一定の成果が見られるが、一方で、以下のような課題も指摘されている。

(1) 容器包装廃棄物の発生抑制等が不十分

容器包装廃棄物の排出量を見てみると、一般廃棄物の総排出量が横ばいとなっている中で容器包装廃棄物が占める割合は減少傾向になく、必ずしも十分な減量効果が現れているとは言えない。

また、容器包装廃棄物の再使用も進展しておらず、例えば、リターナブルびんの使用量については、減少の一途をたどっている。

(2) プラスチック製容器包装及び紙製容器包装の分別収集・選別保管を実施する市町村数が低水準

プラスチック製容器包装(飲料又はしょうゆを充てんするためのペットボトルを除く。以下同じ。)及び紙製容器包装(段ボール及び紙パックを除く。)については、容器包装リサイクル法に基づく分別収集・選別保管が平成12年度から開始されているが、分別収集・選別保管を実施する市町村数は、スチール缶・アルミ缶・ガラス製容器・ペットボトルが9割を超えているのに対し、プラスチック製容器包装で5割強、紙製容器包装では2割強と、必ずしも高い水準と言えない。

(3) プラスチック製容器包装についての再商品化委託単価が高額

再商品化の義務を負う特定事業者は、自らの再商品化義務量の再商品化を容器包装リサイクル法に基づく指定法人(現在の指定法人は、財団法人日本容器包装リサイクル協会(容器包装リサイクル協会))に委託しその債務を履行した場合は再商品化をしたものとみなされるが、プラスチック製容器包装については、その委託単価がその他の容器包装に比べ著しく高額である。

(4) 具体的行動につながる消費者の意識改革が不十分

容器包装リサイクル法の実施により、容器包装廃棄物のリサイクル等に係る国民の意識が向上したものの、それが分別排出の徹底、発生抑制への取組等といった国民一人一

人の具体的な行動には十分つながっていない。

また、国民の行動を促すための、国・地方自治体・事業者・NPO等の具体的・効果的な施策や取組が不十分である。

(5) 最終処分場の状況は引き続き深刻

一般廃棄物の最終処分場の残余年数は一定程度改善し約13年となったが、残余容量は横ばい又は減少傾向が見られており、地域での反対運動等により今後も最終処分場の建設が大きく進むとは考えられない中で、依然として最終処分場のひっ迫は深刻な問題となっている。

(6) 廃ペットボトルの海外への流出量の増加

市町村が分別収集した容器包装廃棄物については、市町村が、これを指定法人に引き渡すのではなく、民間事業者に対し独自に処理を委託している事例や有償で売却している場合がある。これらのうち、特に廃ペットボトルについては、海外に輸出される事例が散見されており、その結果として、住民の努力により「資源化」されるものが海外に流出し、国内のリサイクル産業が危機に直面している状況にある。

3 容器包装リサイクル法の見直しの基本的方向

以上のような評価と課題を踏まえ、我が国における3Rの推進を通じて、天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減される循環型社会の構築を更に推進するため、次のような基本的方向に沿って、容器包装リサイクル制度の見直しを行うことが必要である。

(1) 循環型社会形成推進基本法における3R推進の基本原則に則った循環型社会構築の推進

循環型社会形成推進基本法に規定された基本原則に基づき、リサイクルより優先されるべき発生抑制(リデュース)、再使用(リユース)を更に推進する。

また、リサイクルについては、国内のリサイクル産業の健全な発展を視野に入れて、効率的・効果的な推進を図る。

(2) 国・地方自治体・事業者・国民・NPO等すべての関係者の協働

容器包装廃棄物に係る3Rの推進に係る国・地方自治体・事業者・国民・NPO等の各主体が、自らが率先してできる限りの取組を推進すると同時に、相互連携による積極的な対応を目指す。

(3) 社会全体のコストの効率化

深刻化する国及び地方自治体の財政状況、厳しさを増す経済情勢等にかんがみ、循環

型社会の構築等に係る効果とのバランスを常に考慮しつつ、容器包装廃棄物に係る 3 R の推進のための社会全体のコストを可能な限り効率化させる。

容器包装リサイクル制度の見直しに係る具体的な施策案

1 発生抑制及び再使用の推進

循環型社会形成推進基本法においては、リサイクルよりも発生抑制・再使用を優先すべきであることが明記されている。しかしながら、家庭から排出される容器包装廃棄物及び一般廃棄物の総量については、必ずしも十分な減量効果が見られていない。

こういった現状を踏まえ、容器包装廃棄物の発生抑制・再使用の更なる推進を図るため、それぞれの主体が以下のような自らの取組を充実させるとともに、主体の枠を越えた連携を深めることが重要である。

消費者は、容器包装を用いた商品の利用者・容器包装廃棄物の排出者として、容器包装廃棄物の発生抑制・再使用を推進する重要な役割があるとの認識の下、容器包装の使用量の少ない商品等の選択を行うことが必要である。

市町村は、一般廃棄物処理業務を担い、住民に身近な行政を行っている立場として、住民や地域の事業者と相互連携を図り、当該市町村の区域内における発生抑制・再使用に主体的に取り組む必要がある。

事業者は、軽量化・薄肉化された容器包装の製造・利用や、過剰な容器包装の使用抑制を推進するとともに、容器包装廃棄物の発生抑制・再使用に資する消費者の商品選択を促す取組を広げていくことが求められる。

各主体の取組、主体の枠を越えた連携を進める具体的な施策として、以下のような措置を講ずることが必要である。

(1) 「循環型社会形成推進地域計画」・「市町村分別収集計画」に基づく発生抑制及び再使用の推進

市町村による容器包装廃棄物の発生抑制・再使用の推進のための取組としては、例えば、レジ袋等削減のためのマイバッグ運動等の普及啓発や環境教育活動が挙げられる。また、自らの業務・庁舎等において、簡素な包装の商品やリターナブル容器を用いた商品の利用を進める等の率先行動を実施することも必要である。

このような取組を実効あるものとしていくため、今年度創設された循環型社会形成推進交付金の申請に当たり策定する「循環型社会形成推進地域計画」の活用を図り、当該計画の策定に際し、容器包装廃棄物の発生抑制・再使用等の推進に係る具体的な方策を位置付けることが必要である。また、市町村は、発生抑制・再使用等の推進に関する事項として「循環型社会形成推進地域計画」に記載されたものについて、進捗状況を把握し、その結果を公表することが望ましい。

また、「市町村分別収集計画」に定める「容器包装廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項」を充実させることが必要である。また、各市町村が「市町村分別収集計画」を公表し、住民の関心を高め、市民や事業者との協働を促すことも必要である。この市町村分別収集計画における「容器包装廃棄物の排出の抑制のための方策に関する事項」等については、市町村はその進捗状況を定期的に把握し、その結果を自ら公表する

ことが望ましい。

これらの計画を策定するに当たっては、地域の小売業者等の事業者や住民の参加を求め、関係者の十分な連携の下、発生抑制・再使用等の取組を進めることが重要となる。

(2) 家庭ごみの有料化を活用した発生抑制の推進

経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、平成17年2月の本審議会による意見具申及びこれを踏まえて同年5月に改正された廃棄物処理法に基づく基本方針（廃棄物処理法基本方針）に沿って、一般廃棄物処理の有料化を一層推進していくことが必要である。

他方、容器包装廃棄物の排出量の削減に当たり、消費者の果たす役割が現状では十分でなく、より大きな役割を果たすべきであり、このための方策として、容器包装廃棄物の排出抑制を推進する観点から、家庭ごみの有料化に併せ、容器包装廃棄物についても有料化すべきではないかとの意見がある。

ただ、市町村によっては、異物混入を防止する等の観点から、例えばコンテナやネットにより容器包装廃棄物の分別収集が行われている場合があり、こうした場合には手数料の徴収が難しい面があることも勘案すれば、容器包装廃棄物の有料化については、各市町村が、廃棄物処理法基本方針に沿って一般廃棄物の有料化を検討する中で、住民の分別排出に対する意識、実施されている分別収集の方法等を勘案して工夫をする必要があると考えられる。

また、市町村の判断により容器包装廃棄物に有料化を導入する場合においても、徴収額を他の家庭ごみ（可燃ごみ、不燃ごみ等）と同額とすると、消費者が容器包装廃棄物の分別排出を進めるインセンティブが失われる点に留意する必要がある。このため、容器包装廃棄物の分別排出の推進を図る観点からの配慮として、徴収額を他の家庭ごみよりも低い額に設定することが必要である。

なお、市町村において、容器包装廃棄物について他の家庭ごみよりも低い額による有料化を行う場合、あるいは有料化しない場合にも、消費者による分別排出の徹底はもちろんのこと、分別排出された容器包装廃棄物のチェックの強化等、容器包装廃棄物以外の廃棄物の混入を回避するための措置を十分に講ずる必要がある。

(3) 市町村によるリターナブルびんの分別収集・選別保管の推進

ビールびん等のリターナブルびんは、現在、小売店を中心に回収されており、これを基本としつつ、補完的な措置として、市町村によるリターナブルびんの分別収集・選別保管の促進を図ることが適当である。

市町村によるリターナブルびんの分別収集・選別保管の促進を図るための措置としては、市町村による任意の取組の位置付けを明確にし、一般のガラスびんとは別にリターナブルびんに関しての分別区分を設けることが有効である。

市町村による分別収集・選別保管の対象については、

- ・ ビールびんや一升びん等、現在、容器包装リサイクル法に基づく事業者による自主

回収の方法について認定を受けている容器については、小売店による回収システムが機能していることから、対象とはせずに事業者による自主回収の一層の推進を図るべきである。

- ・ その他の流通量の多い一定容量のびんについては、現状ではリターナブルびんの流通量は少なく回収システムが確立されていないことから、市町村による分別収集・選別保管を活用すべきである。これにより、リターナブルびんの回収量が増加して当該事業者のコストが低下する可能性があるため、ワンウェイびんからリターナブルびんへの移行が進み、リターナブルびんの流通量の増加が期待される。

一般のガラスびんとは別の分別区分の対象とするリターナブルびんについては、市町村や消費者が対象容器であることを容易に判別することができるようにするため、「Rマークびん」等の共通規格びんを国が指定することが考えられる。

また、リターナブルびんの分別収集・選別保管を実施する市町村に対して、既存の容器保証金制度等の活用を図りつつ、リターナブルびんの分別収集量に応じた何らかの経済的インセンティブを付与することが有効である。

なお、市町村によるリターナブルびんの分別収集・選別保管を促進するに当たり、その実現可能性を検証するため、制度的な措置を講ずる前に、まずモデル的な事業から実施することが適当である。

(4) 公的施設等におけるリターナブル容器の導入促進等

リユースカップ等のリターナブル容器の活用は、未だ社会に十分浸透しておらず、リユースカップの性能向上やコストダウンが十分進んでいない状況にある。容器包装廃棄物の再使用に関して国民一人ひとりの取組を促すため、リターナブル容器の利用と回収が合理的に行える大型施設（スタジアム・オフィス等）やイベント会場、国・地方自治体の庁舎、公的施設等において、率先してリユースカップ等を導入することが有効である。これにより、容器包装廃棄物の再使用の推進が図られるだけでなく、使い捨てのライフスタイルの見直しや環境問題への意識向上等の効果が期待されると考えられる。

国においては、地方自治体や事業者によるリターナブル容器の導入事例を収集し、その効果の検証を行うとともに、先進的な取組を広く紹介することにより全国的な展開を図っていくことが必要である。

なお、全国一律のデポジット制度の導入については、容器の収集体制について現行の市町村によるステーション回収から店頭回収へと大きく転換されることとなり、回収率等に大きな影響が生じる可能性があること、また、デポジット制度に係る回収コスト（小売店における回収負担増、保管場所の確保等）が大きいこと等から課題が多いが、スタジアムやイベント会場等でリユースカップを使用する場合において、デポジットシステムを活用することが考えられる。

スタジアム等の地域・対象等を限定したデポジットシステムについては課題もあるものの、容器包装廃棄物の再使用の推進、散乱容器問題の解決、体験学習効果等、一定の効果が期待される。

(5) レジ袋等無料配布される容器包装に対する対策

スーパーマーケット等の小売店において無料配布されているレジ袋等は、プラスチック製容器包装全体の中で大きな割合を占めており、レジ袋等の安易な配布・使用を抑制し、消費者による買物袋の持参を促進することは、容器包装廃棄物の排出量を削減する上で喫緊の課題である。

これらのレジ袋等は、消費者の日常の暮らしに非常に身近な存在であるとともに、特に消費者の主体的な行動によりその使用を選択し削減を図ることができる容器包装であるため、レジ袋等に係る配布・使用の抑制対策は、容器包装廃棄物の発生抑制等に関する消費者をはじめとする関係者の意識の向上に大きな効果があると期待される。

このため、レジ袋等について、これまでの小売業者の自主的な努力により達成されたマイバッグ持参率の水準を更に向上させ、その使用量を大きく削減できるよう、小売店における無料配布の抑制のための法的措置を講ずることにより、買物袋の持参を促進することが必要である。この措置の具体的な内容については、実効性の確保を旨としつつ、法制的な観点も含め妥当な方策を検討すべきである。

これらの措置の対象としては、公平性の観点から、利用する業態としては、スーパーマーケットのほか、コンビニエンスストア、百貨店等も含めるとともに、袋の種類としては、いわゆるレジ袋だけでなく、同様の機能を有するプラスチック製又は紙製の手提げ袋等も対象とすべきである。

また、地域の小規模な小売店等については、消費者の参加の下で地方公共団体との自主協定を締結すること等により、地域の取組として一層のレジ袋等の発生抑制を図ることも有効である。

これらのレジ袋等の削減の取組については、もったいないふるしき、マイバッグ・もったいないバッグ等の利用促進等の国民運動の展開を図ることにより推進していくことが必要である。

こうしたレジ袋等の有料化により小売店に提供された資金については、一般の売上げとは区分して取り扱うなど透明性を確保した上で、循環型社会の構築に向けた消費者の負担の社会への還元という観点から、それぞれの事業者が、リサイクル等の循環対策や自然再生等の環境保全活動に対する支援といった環境対策へ充当することが適当である。

なお、レジ袋等が有料化された場合においても、容器包装リサイクル法の対象とする等、レジ袋等の製造・利用事業者によりレジ袋等のリサイクルが引き続き確実に実施されるような措置を講ずることが必要である。

(6) 発生抑制等に係る指針の策定や達成状況の報告等による事業者の自主的取組の促進

事業者による発生抑制等に係る自主的な取組は進みつつあるが、個々の事業者ごとの取組の進捗に差があるため、容器包装の使用量の削減、リターナブル容器の利用等に関して、事業者全体の取組の底上げを図るための方策が必要である。

したがって、発生抑制等に係る対策が十分に進んでいない事業者に対し、先行的な取組を行っている事業者の対策を普及させ、事業者の自主的な取組の裾野を広げていくこ

とが必要であり、さらに、事業者が漏れなく取組に参加することを担保するためには、法的な枠組みの下でこうした取組の促進を図ることが必要である。

このような環境負荷低減の観点から事業者による自主的取組をより促進するための措置としては、容器包装廃棄物の発生抑制等の促進に係る指針（対策が十分進んでいない事業者に対し、対策が比較的進んでいる事業者レベルの対策を促すための指針）を国が示した上で、容器包装の利用量等の観点から対策を特に講ずることが必要だと考えられる特定事業者に対して、発生抑制等の取組の実施状況に関する報告を求めるとともに、事業者への指導・助言、発生抑制等が著しく不十分な特定事業者に対しての勧告・公表・命令等の措置を講ずることが有効である。

（ 7 ） 特定事業者の自主的取組に係る優遇措置の創設

量り売りの実施、トレイの回収等といった事業者による自主的な取組は進みつつあるが、こうした自主的取組のうち、発生抑制・再使用の促進のため特に有効かつ先進的な製品やサービス等について、優良性の認定等の優遇措置を講ずることにより、一層の自主的取組を促すことが重要である。

具体的には、レジ袋等の削減、トレイ等の店頭回収やこれらの店頭回収した容器包装廃棄物から作られた再生品の利用等の先進的な取組を行い、その効果が顕著な小売店や、3 Rに配慮した画期的な製品設計・素材選択等による容器包装又は当該容器包装を利用した製品を製造・販売している事業者の認定等が有効である。

さらに、こうした優良な自主的取組を他へ波及させるためには、基準に適合した事業者や製品について、証明書・適合標章の交付や表彰を行うとともに、関係省庁、関係機関等のホームページ等を活用し広く周知すること等が必要である。

（ 8 ） 事業者における自主協定締結の推進

コーヒーショップ、ファストフード店等が、店内で使用されるワンウェイ容器を徐々にリユース容器に切り替える等、発生抑制・再使用につながる自主的な取組が進んでいるが、このような飲食店における取組を含め、自主的な取組を加速させるためには、事業者と地方公共団体・国との自主協定の締結を促進することが有効である。

この場合、例えば、他への波及及び啓発の観点から、全国規模で展開しているコーヒーショップ、ファストフード店等との間の自主協定の締結が効果的であると考えられる。

これらの自主協定を締結する際には、その実効性を確保するため、定量的な取組の目標の設定、定期的な取組状況の確認等を行うことが望ましく、また、自主協定を締結した事業者の取組をPRするため、自主協定の内容や取組状況について地方公共団体や国が積極的に広報を行うことが必要である。

（ 9 ） その他検討した課題

（ 自主回収認定基準の弾力的な運用について ）

特定事業者による自主回収を促進するために、容器包装リサイクル法第18条に規定す

る事業者の自主回収認定に係る要件につき柔軟な運用を行うことが考えられるが、これについては、特定事業者に回収されない容器包装廃棄物の再商品化に関する負担は市町村が負うことになることも留意し、特定事業者による自主回収の促進に効果があると確実に見込める場合に実施すべきである。

2 分別収集・選別保管の在り方

(1) 各主体の役割分担

消費者の役割

分別収集・選別保管段階の容器包装廃棄物の質的向上を図るには、容器包装廃棄物を排出する立場である消費者の果たす役割が大きい。消費者が、分別排出を適正に行わない場合には、市町村の選別コストを増加させるのみならず、他の適正に排出された容器包装廃棄物に汚れを付着させ、質の高い再商品化の実施を阻害する。消費者は、これらの点に十分留意し、容器包装廃棄物の分別、洗浄、汚れが付着したものの除去等を一層徹底すべきである。

消費者による分別排出が徹底されていない容器包装廃棄物については、市町村が収集を見合わせ、当該消費者に対し個別に分別排出の必要性や分別の区分等について説明すること等により、消費者の意識を向上させることが必要である。

一方、市町村による分別収集・選別保管に係る費用について、納税者たる消費者が、その効率性や透明性について関心を高めることにより、市町村による分別収集・選別保管に係る費用の効率化を図ることが必要である。

市町村の役割

市町村は、容器包装廃棄物の処理に係る費用の透明化を強力に推し進めるとともに、当該処理を効率化するためにできる限りの努力を行う必要がある。例えば、国においては一般廃棄物処理事業に係るコスト分析の標準的な手法を示す「廃棄物会計基準」の検討を進めており、市町村は、こうした成果を十分に活用して、容器包装廃棄物処理コストを分析すべきである。

また、市町村は、住民に対して洗浄の徹底について周知を行い、異物（特に汚れたままのもの）が混入した容器包装廃棄物については収集を見合わせ、当該住民に対し個別に分別排出の必要性等について説明すること等により（参照）住民の意識の向上を図るとともに、市町村による分別収集・選別保管に係る費用の抑制、ひいては再商品化の質的向上を図ることが重要である。

さらに、市町村は、市町村分別収集計画の活用等を通じて、容器包装廃棄物の発生抑制を図り、市町村による分別収集・選別保管及び事業者による再商品化に係る負担の低減につなげる必要がある。

事業者の役割

前述の1(6)に基づく発生抑制等の自主的取組の促進の措置等に沿って、事業者が容器包装の軽量化等を図り容器包装廃棄物の発生抑制を推進することによって、市町村による分別収集・選別保管及び事業者による再商品化に係る負担の低減につなげる必要がある。

また、事業者は、分別収集・選別保管しやすい製品、例えば、ペットボトルのラベ

ルを切り取りやすくする等の別々の素材を分離しやすい製品開発、プラスチック素材を使用しないティッシュペーパーの箱等単一素材化の促進等を推進することが必要である。

さらに、事業者は、分別排出しやすい識別表示、分別排出に資する商品情報の提供等、消費者への普及啓発活動を積極的に推進することにより、消費者による容器包装廃棄物の排出時の洗浄や減容化等の適正な分別排出の徹底を促進することが期待される。

現在の役割分担について

事業者により製造・利用されたものが消費活動を通じて容器包装廃棄物として排出されるが、現行の容器包装リサイクル法では、こうした容器包装廃棄物を分別収集して、分別基準に適合した状態とするよう選別し事業者を引き渡すまで保管する役割を市町村が、当該分別基準適合物を引き取って再商品化を実施する役割を事業者が担っている。このような現在の役割分担については、膨大なコストをかけて市町村が分別収集を行っていることや、拡大生産者責任の徹底等の観点から、見直しを行うべきではないかとの意見、さらにこれによって、容器包装のリサイクルに係るコストが適切に商品価格に内部化されること等により消費者の発生抑制に向けた行動が促進されるのではないかとの意見があった。これに対し、各主体が取組を深化させることが必要であり、現行制度の枠組みを変える必要はないとの意見があった。

再商品化の合理化の程度等を勘案して事業者が市町村に資金を拠出する仕組みの創設

市町村と事業者の役割については、事業者が製造・利用した容器包装が消費活動を通じて廃棄物となり、市町村の分別収集・選別保管を経て再商品化されるという一連の流れを踏まえ、より効果的な容器包装廃棄物の3Rの推進に役立つとともに、容器包装のリサイクルシステム全体の効率化にも資すること等を目的として検討を行うことが必要である。

こうした観点から、現行法における市町村の分別収集・選別保管業務を考えると、事業者と市町村の位置付けを踏まえ、これらの市町村の分別収集・選別保管業務の質は、事業者側に引き渡す分別基準適合物の品質を通じて、事業者の再商品化のコストに大きな影響を及ぼすことから、市町村において、容器包装廃棄物の発生抑制の取組を進めるとともに、消費者の協力を得て異物(汚れたものを含む。)の除去を徹底し、分別基準適合物の質を高めれば、再商品化の質の向上、コストの削減につながり得るものである。

このため、法律上、事業者と市町村の位置付けを踏まえ、再商品化の合理化の程度等を勘案して、事業者が市町村に資金を拠出するという仕組みを創設することを検討すべきである。

この場合において、事業者の拠出については、事業者の負担が過重なものとならないよう、市町村の分別収集・選別保管業務が、事業者の再商品化費用の効率化に資するという点等を勘案して検討することが適当である。

具体的には、この事業者から市町村への拠出については、実際に再商品化費用が効率化された分のうち市町村の寄与により効率化された程度を数年のスパンで考慮すること等が考えられる。この場合の再商品化費用の効率化に寄与する要因には、市町村の取組によるものと事業者の取組によるものがあり、そのうち市町村の寄与分について市町村に還元することとするが、それぞれの寄与分を定量的に把握して算定するのは困難を伴う。このため、具体的には、市町村と事業者の寄与分は同程度とみなし、事業者から市町村へ拠出される額については効率化分の2分の1とすることが考えられる。

また、この市町村に支払われる額については、より効果的に3Rを推進し、容器包装のリサイクルシステム全体を効率化する観点から、分別基準適合物の質やこれによる市町村ごとの再商品化費用の低減額を勘案して決定すること等により、市町村におけるより質の高い分別収集・選別保管に向けた取組を効果的に促進することが期待される。

なお、再商品化費用の想定に係る基準となる年度の設定等この仕組みの細部については、容器包装廃棄物の3Rのより効果的・効率的な推進が図られるとともに、市町村の計画的な取組が可能となるよう、今後、更に検討を深めることが必要である。

国の役割

市町村が容器包装廃棄物の分別収集・選別保管業務を実施するに際し、容器包装リサイクル制度という全国的な制度の統一的な運用が適切に図られるよう、国は、必要に応じて指針等を示すことが必要である。

また、分別収集・選別保管業務の効率化について市町村が自らの努力により推進するに当たり、国は、先進的な処理を行っている市町村の取組の優良事例について広く情報提供を行うことが必要である。

さらに、今回の容器包装リサイクル制度の見直しの趣旨及び内容について、広報活動等を積極的に行うことが必要である。

(2) 分別基準適合物の品質向上

分別基準適合物の品質向上について

現行法では市町村は、分別収集した容器包装廃棄物について分別基準に適合した状態とするよう選別を行うこととされているが、特にプラスチック製容器包装については、実際には異物の混入等により品質が低いものもあり、また、そのような容器包装廃棄物も指定法人が引き取っている。

このため、事業者においては分別収集・選別保管しやすい製品の開発を進めるとともに、消費者においては分別排出を徹底し、市町村においては質の高い分別収集・選別保管を行うといったように、関係者の連携・協働により分別基準適合物の品質向上を図る必要がある。

また、国は、市町村から事業者への適切な引渡しを行う観点から、分別基準を見直

すことが必要である。

スプレー缶等の取扱いについて

スプレー缶等については、分別基準として「充てん物、ふた及び噴射のための押しボタンの除去」が定められているが、実際に市町村がこの要件を満足した状態で分別収集・選別保管を行うことが困難であることから、リサイクルが円滑に進まない状況にある。また、充てん物が残っているスプレー缶が一般ごみに混入して火災が発生するケースも生じており、より安全な収集が確保されることが必要となっている。

このため、製造事業者等は、消費者が充てん物を確実に安全に排出できるようにするための中身排出機構（機能）の採用を早急に進め、市町村とともに周知を図り、充てん物が残ったスプレー缶等が排出されないようにする必要がある。加えて、市町村がスプレー缶等の分別収集・選別保管を行った場合には、製造事業者等の協力を得てリサイクルされる体制を構築することが必要である。

また、医薬品等、充てん物の特性により中身排出機構（機能）を用いた消費者による充てん物の排出が不適切なもの等については、事業者による店頭回収を基本とした仕組みを構築することも必要である。

さらに、これらの措置については、行政と事業者が協力して、消費者に対する周知に努めるべきである。

店頭回収や集団回収の位置付け

容器包装廃棄物の店頭回収や集団回収は、現行法に位置付けられているものではないが、住民の意識向上や環境教育の観点からは有益なものである。

店頭回収については、基本的に小売店の営業時間内にいつでも持ち込むことができるため、排出方法の多様化が可能であり、分別収集の促進に寄与するとともに、小売店を中心とした環境教育の推進及び地域コミュニティの活性化も期待されることから、継続・拡充が図られることが望ましい。

このため、特定事業者が自ら又は他の者に委託して店頭回収による容器包装廃棄物の分別収集等を実施した場合、現行制度において、特定事業者が排出する容器包装廃棄物の見込量の算定方法の一つである自主算定方式では、当該収集量を排出見込量から控除しその分の再商品化義務を減免する取扱いになっているが、この取扱いを簡易算定方式にも拡大することにより（４（７）参照）特定事業者に対する店頭回収へのインセンティブとすることが適切である。

また、トレイ等の店頭回収等の先進的な取組を行い、その効果が顕著な小売店の認定・表彰等を行うことが有効である。

集団回収についても、環境教育・普及啓発にとどまらず、自治会等の活動を活性化させ、活動資金の供給源にもなることから、できる限り継続・拡充が図られることが望ましく、地方自治体による集団回収への支援を拡充することが望ましい。

3 再商品化手法の見直し

(1) プラスチック製容器包装の再商品化手法

プラスチック製容器包装（いわゆる「その他プラスチック」）に係る再商品化手法については、現行法は、「製品の原材料」へのリサイクルに限定しており、そのまま燃料として用いることを再商品化として認めていない。

そして、容器包装リサイクル協会における再商品化事業者の入札においては、マテリアルリサイクル事業者をその他の手法（ケミカルリサイクル）で応札している事業者より優先させた落札者の決定を行っている。なお、マテリアルリサイクルを行った場合の収率の平均値は約51%（平成16年度実績）であり、残りは残さとして処分されている。

プラスチック製容器包装の特定事業者による容器包装リサイクル協会への再商品化委託費を見てみると、平成12年度には65億円であったが、分別収集量の増加等から、平成16年度では352億円となっている。

このような状況を背景として、プラスチック製容器包装に係る再商品化手法について、具体的な見直しの方策としては、以下のような措置を講ずることが適当である。

- ・ プラスチック製容器包装のマテリアルリサイクルについて、得られる原材料の品質向上、再商品化単価の低減及び残さの低減を図る観点から、特定事業者が、消費者に分かりやすい材質表示を容器包装に付する等、分別排出及び分別収集を実施しやすくする措置を図り、その上で、プラスチック製容器包装の分別収集をよりきめ細かなものとするのが有効である。

例えば、マテリアルリサイクルに適した特定の容器包装（PPやPE単体であり、かつ形状により容易に判別できるもの等）について、他と異なる識別表示を付することとし、他のプラスチック製容器包装と区分して分別収集することが考えられる。

- ・ マテリアルリサイクルで得られる再商品化製品について一定レベル以上の品質を確保するため、再商品化製品の品質基準（水分、塩素分等）を導入することが有効である。
- ・ 容器包装廃棄物の再商品化における費用対効果の適正化を図るため、マテリアルリサイクル及びケミカルリサイクルに係る標準コストを設定し、これを指定法人が実施する入札において活用することも一方策である。
- ・ 平成18年度以降5年間におけるプラスチック製容器包装の分別収集見込量と再商品化見込量を比べると、分別収集量が再商品化能力を上回る可能性があるが、こうした場合の対応として、循環型社会形成推進基本法の優先順位を堅持しつつ、緊急避難的にサーマルリカバリーを再商品化手法として位置付けることを検討する必要がある。

具体的な手法については、市町村の一般廃棄物処理施設における発電・熱利用と比較して優位かどうか等を十分勘案しつつ検討すべきである。

- ・ なお、残さを減らし、収率を上げるため、マテリアルリサイクルの結果生じた残さを、例えばRPF等に有効利用（ジョイント利用）することが考えられるが、マテリアルリサイクルの結果生じた残さを原料とした再商品化製品について常に適当な品質を確保することは容易でないこと等から、このような残さのジョイント利用を再商品化計画に位置付けることについては困難な面が多いと考えられる。

(2) 再商品化に適した容器包装の設計及び素材選択

内容物の品質保持等、容器包装に必要とされる機能確保の観点もあり、素材（プラスチック、PET、紙、アルミニウム等）を複合して使用した容器包装の製造・利用が見られ、これらは分別排出や再商品化しにくい廃棄物として排出されている。とりわけ、プラスチック製容器包装については、「プラスチック製容器包装」という一つの分別区分にまとめられているが、複数種類の樹脂（PP、PE、PA、EVOH等）の使用により複合素材となっているものが存在し、これらは一部を除きマテリアルリサイクルしにくい廃棄物となっている。

こうしたことから、再商品化に適した容器包装の設計・素材選択を更に推進するため、例えば、分別排出や再商品化が容易でない複合素材に対し、再商品化委託単価等を高く設定することを検討したが、内容物の品質保持等の観点からどうしても複合素材を使う必要がある容器包装があること、素材の組合せや各素材の比率により分別排出や再商品化の容易性が様々であること等の課題が多く、更に検討を進める必要があると考えられる。

4 その他の論点

(1) ただ乗り事業者対策

平成16年度に容器包装リサイクル協会と委託契約を締結した特定事業者は、67,977事業者であり、再商品化義務総量と容器包装リサイクル協会との委託契約に基づく契約量により推計すると、状況は改善傾向にはあるものの、再商品化義務が課せられているにもかかわらず義務を果たさない、いわゆる「ただ乗り事業者」が未だ一定数存在していると考えられる。

このようなただ乗り事業者を防止するためには厳格な対策が必要であり、具体的には、以下のような対策を講ずることが必要であると考えられる。

- ・ 容器包装リサイクル協会のデータを基に、再商品化委託契約を継続しない事業者等、制度を熟知しながら義務を履行しない悪質なただ乗り事業者に対する、関係省庁一斉の集中的な指導、勧告及び公表の実施
- ・ 新聞等のメディアを活用した、ただ乗り事業者に対する制度趣旨の周知徹底と、義務履行及び説明会への参加等の呼びかけ
- ・ 関係省庁の地方支分部局の連携による、特に地方の中小企業等を対象とした容器包装リサイクル制度に関する説明会の開催等の普及啓発の実施
- ・ ただ乗り事業者に関する情報提供の受け皿となる、インターネットによる情報提供システムづくり

さらに、主務大臣から勧告を受けたただ乗り事業者が、勧告に従わなかった旨を公表されたにもかかわらず、正当な理由なく勧告に係る措置をとらない場合は、主務大臣は、速やかに、その勧告に係る措置をとるべきことの命令を発するべきである。

また、違反に対する罰則の最高刑（罰金50万円）が担保措置として不十分ではないかとの指摘があり、他の類似法令との均衡を勘案し可能な範囲で罰則の強化が必要である。

(2) 容器包装廃棄物の輸出の位置付け

ペットボトルについては、住民の分別排出と税負担による分別収集・選別保管により分別の徹底が図られているが、その結果として、スチール缶やアルミ缶と同様、廃ペットボトルが有価物として、国内事業者に引き渡され、容器包装リサイクル制度の下で国内でリサイクルされずに海外へ輸出される事態が生じている。

容器包装リサイクル法施行当初は、ペットボトルの分別収集量が急激に伸びたため、国内のリサイクル体制が間に合わず、一時、市町村が収集したペットボトルの再商品化が滞る事態が生じたが、その後、容器包装リサイクル法により創出されたペットボトルリサイクルという新たな市場への新規参入事業者が相次ぎ、現在では、分別収集計画量に相当する再商品化能力が十分に備わってきている。しかしながら、最近廃ペットボトルが海外に輸出される動きが見られること等により、国内の再商品化事業者の再商品化能力が指定法人によるペットボトルの引取量を大きく上回り、再商品化事業者の経営が困難な状況となっている。

このように住民の努力と負担により「資源化」されたものが海外に流出し、国内のリ

サイクル産業が崩壊につながりかねない状況にあることを踏まえ、こうした事態を回避するための措置を検討する必要がある。

また、海外に輸出される廃ペットボトルについては、その状態等によっては廃棄物又は「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」に規定する特定有害廃棄物等に該当する場合があることから、環境省では、平成17年1月に、関係する地方公共団体に対して、ペットボトル等の不適正な輸出の防止に関する通知を発出したところであり、本通知の徹底を図るとともに、容器包装廃棄物の不適正な輸出を防止するための水際におけるチェックを強化するための措置、例えば、税関職員との廃棄物等の輸出入に係る意見交換、税関と環境省地方環境事務所との更なる連携強化等が必要である。

これらに加え、廃ペットボトルの輸出状況に関する基礎的な情報として、貿易統計を活用することにより、廃ペットボトルの輸出量の把握に努めることが必要である。

(3) 紙製容器包装の取扱い

紙製容器包装廃棄物の分別収集・選別保管を行う市町村の割合は、他の容器包装廃棄物に比べて低い(平成16年度25.3%)。また、紙製容器包装から作られた再商品化製品の内訳を見ると、紙製容器包装が分別収集・選別保管の対象となった平成12年度は製紙原料等が44%であったが、リサイクル製紙原料等の需要が増大したこと、製紙会社における古紙由来の製紙原料の受入体制整備が進んだこと等から、平成16年度は製紙原料等が92%となっている。

さらに、紙製容器包装については、容器包装リサイクル協会の市町村からの引取量が伸びていない一方、特定事業者が多いこともあり、特定事業者の再商品化委託費の約7割(平成17年度予算ベース)が容器包装リサイクル協会の経費に費やされている状況にある。

こうしたことから、紙製容器包装について、容器包装リサイクル法における再商品化義務の対象外となる「有償又は無償で譲渡できることが明らか」な物として取り扱うべきとの指摘があるが、紙製容器包装については、過去の古紙市場の状況からも、必ずしも価格が安定しているとは言えず、市場の動向次第では逆有償となる可能性があることから、現行のまま引き続き再商品化義務の対象として位置付けながら、市況の推移を見極めることとすることが適切である。

(4) 識別表示の在り方

資源有効利用促進法による識別表示は、容器包装リサイクル法の再商品化義務と異なり、事業規模の大小に関係なく、すべての容器包装の製造・利用事業者に義務が課せられており、経済産業省が平成15年度末に行った調査では、その時点で約98%程度の対象容器包装に識別表示がされていることが確認されているが、消費者の分かりやすさの観点等から、適宜、容器包装の識別表示を精査し見直しを行うことが必要である。

また、例えば、マテリアルリサイクルに適した特定の容器包装(PPやPE単体であり、かつ形状により容易に判別できるもの等)について、他と異なる識別表示を付すことにより、他のプラスチック製容器包装とは分けて分別収集することも可能となり、このようなことを通じて再商品化の質的向上を図ることもできる。

これに加え、事業者に対し、消費者が見やすい位置への識別表示の添付を促すことが必要であろう。

なお、現行制度上プラスチック製容器包装と区分されているが、めんつゆやみりん風調味料が充てんされているペットボトルについては、消費者の分かりやすさの観点等から、ペットボトルの区分とし、識別表示もそれに合わせることも適当である。

(5) 指定法人の在り方

容器包装リサイクル法施行後、容器包装リサイクル協会のみが指定法人の指定の申請を行い、主務大臣により指定を受けているが、同法においては、必ずしも指定法人を一つに限定しているものではないため、特定事業者の委託による再商品化業務を適切に行うことのできる他の法人からの申請があれば、当該法人を指定することも視野に入れておくことが適当である。

一方、容器包装リサイクル協会は、事務の効率化や情報公開による透明化を進めてきており、平成17年度の再商品化事業者選定入札から、従来の平均落札単価のみではなく、市町村の保管施設ごと・品目ごとに落札した事業者の名称、再商品化手法、落札トン数及び落札単価の公開等を行っているが、こうした業務の効率化・透明化を一層推進していくことが不可欠である。

また、再商品化を受託した者に対し受託内容を確実に履行させるため、例えば、不適正な処理を行っているおそれのある再商品化事業者に対する抜き打ち検査の実施など、受託者に対する指定法人による実態調査・監視等を強化することが必要である。

(6) 普及啓発・環境教育

家庭ごみをめぐる問題は日々の生活に起因するところが多く、家庭ごみの3Rの推進を図るためには、消費者のライフスタイルを見直していくことが欠かせないが、その中で、特に毎日の暮らしに密着し、家庭ごみの中で大きな割合を占める容器包装廃棄物について3Rに関する普及啓発・環境教育を推進していくことは、家庭ごみ全体の取組を進める上でも大きな効果がある。

この普及啓発については、単に意見交換等を実施することのみならず、国・地方自治体・事業者・国民・NPO等が連携して、消費者の行動を変えることまで含めた積極的な普及啓発を行うことが重要である。

消費者の意識を高め、行動を変革するための効果的な施策としては、例えば、「もったいない」意識の醸成、レジ袋等の削減、もったいないふるしき、マイバッグ・もったいないバッグ等の利用の促進等について、国民運動として各主体の連携により行うこと等が考えられる。

また、国においては、こうしたもったいないふるしき、マイバッグ・もったいないバッグ運動等の優良事例の表彰や、容器包装廃棄物の3Rを推進するための先進的な取組を行う小売店・容器包装製造事業者等の評価事業を行う必要がある。事業者が自らの努力（製品の軽量化等）を消費者に積極的に伝えられるような場の整備等を行うことも有効である。さらに、容器包装リサイクル制度の見直しに関し、パンフレットやインターネットを利用した情報提供、関係者の研修等を実施することも必要であると考えられる。

関係省庁の地方支分部局の連携による取組としては、中小事業者を対象とした情報の普及や啓発の強化を図るため、容器包装リサイクル制度に関する説明会の開催等の普及啓発を推進することが有効である。

都道府県における取組も重要であり、地域の実情に即した独自の容器包装廃棄物の3R推進に係る施策の展開を図るとともに、広域的な視点からの普及啓発・環境教育活動に努めることが必要である。

また、地域レベルでの取組に対しては、市町村、事業者、住民等の連携・協働による全国モデルとなる地元発の取組（商店街等でのマイバッグキャンペーン、エコステーションの設置、店頭回収の推進等）を支援するとともに、国による全国的な措置の対象とならない主体を含めたきめ細かな取組を促進することが必要であろう。

指定法人においても、容器包装廃棄物が分別収集・選別保管され、再商品化された結果、どのような再生品がどのくらいできたのか等、消費者・事業者の努力の成果が分かりやすい形で紹介されるよう、再商品化製品の利用状況等を地方自治体等に情報提供していくことが適当である。

さらに、これらの容器包装廃棄物から作られた再生品については、再商品化の促進に資するよう、グリーン購入法を活用する等、特定事業者・地方自治体・国が積極的に利用することが必要であり、これにより、容器包装廃棄物のリサイクルシステムの好循環が期待できる。

(7) 再商品化に係る実務的な課題

再商品化費用の算定等の再商品化に係る実務的な課題については、次のとおりの対応とすることが適当である。

- ・ 製造事業者と利用事業者の負担比率等、容器包装廃棄物の再商品化費用の算定方法に関しては、公平性等の観点から、義務量算定の根拠となる調査の精度向上等を図るよう引き続き努めるべきである。
- ・ 特定事業者が排出する容器包装廃棄物の見込量の算定方法として、自主算定方式と簡易算定方式の2通りの方法がある。このうち簡易算定方式においては、自主回収及び事業系排出分を考慮した算定係数を乗じることとなっているが、これは自主回収を行っているか否かにかかわらず適用されることとなっているため、これを事業系排出分のみ考慮することとし、自主回収分については申告によって控除ができる算定係数とすることが適当である。また、この簡易算定方式については、自主算定が困難である場合のみに使用できる方法であることを改めて周知徹底することが必要である。
- ・ 再商品化事業者と指定法人との契約期間の複数年化は、再商品化事業者の経営安定に資すると考えられる一方、再商品化事業者の新規参入が阻害される、市況によらず再商品化費用が固定される等の問題点もある。このため、他の分野での事例も参考にしつつ、引き続き取扱いを検討していくことが適切である。
- ・ ただ乗り事業者（過少申告をしている事業者を含む。）対策や特定事業者による容器包装廃棄物の3Rへの貢献のPRにつながるという指摘もあることから、特定事業者ごとの再商品化委託費等の公表について、その効果、実施した場合の問題点等を踏まえて、更に検討すべきである。

(8) 容器包装の範囲

現行法の対象となっていない容器包装について、仮に対象としてもそれぞれの容器包装の量、特定事業者となる事業者の数、想定される 1 社当たりの平均委託費等を勘案した場合、行政コストや容器包装リサイクル協会において必要とされるコストに比して得られる効果が小さい。クリーニング業界における自主的な取組が進展しつつあることも踏まえれば、基本的に容器包装リサイクル法の対象とするよりも、このような自主的な取組の促進を図ることが適切である。

一方、試供品の容器及び包装については、現行法の運用において、外見上、販売されている商品と全く区別のできないものを無料配布する場合は法の対象としているが、こういったもの以外のものであっても、例えば商品の容器又は包装として法の対象となっているものと素材や形状が類似のものについては、制度の円滑な実施等の観点から、法の対象として取り扱うことを検討すべきである。

また、事業系容器包装廃棄物については、紙製容器包装を除き、廃棄物処理法に基づく産業廃棄物と分類されるため、排出者である事業者にその処理責任が課されている。このため、これらの廃棄物を容器包装リサイクル法の対象とした場合には、産業廃棄物に対する市町村の分別収集責任が生じる等、大規模な法制的転換が必要となる。したがって、事業者による容器包装廃棄物のリサイクルがかなり進んでいる現状も踏まえれば、事業系容器包装廃棄物を容器包装リサイクル法の対象にする必要性は小さいと考えられる。

(9) 小規模事業者の適用除外

現行法においては、小規模事業者について製造・利用を行った容器包装廃棄物の再商品化義務が免除されているが、小規模事業者を容器包装リサイクル法の対象としても、追加的に対象となる容器包装の量が少ないと考えられること、また、事業者から拠出される再商品化委託費の額がその徴収等の事務に要する容器包装リサイクル協会の事務処理コストよりも小さく費用対効果が悪いこと等の問題があることから、現行制度のとおりとせざるを得ないと考えられる。

こうした小規模事業者が製造・利用を行った容器包装廃棄物の再商品化に係る費用負担については、市町村の一般廃棄物に対する処理責任にかんがみ、引き続き市町村が負担せざるを得ないと考えられる。

終わりに

当部会においては、容器包装リサイクル法の施行が10年を迎えるのを機に、その過程で明らかになってきた各般の課題について、容器包装のリサイクルをめぐる様々な状況の変化も踏まえて、1年半にわたり検討を重ねてきた。その成果として、我が国の容器包装リサイクル制度を進化させる次のステップとなる対応策について、以上のとおり取りまとめたものであり、今後、国においては、この提言を基に、別途検討が行われている産業構造審議会における議論も参考にしつつ、循環型社会の構築に向けて容器包装廃棄物の3Rの一層の展開がなされるよう、必要な制度改正、事業の実施等に取り組んでいくことを要請したい。

また、容器包装リサイクル制度の更なる発展を図るためには、消費者・市町村・事業者による取組の状況、再商品化に関する技術開発の状況等を踏まえ、適時適切な見直しを行っていくことが必要である。当面、今回の見直し後の制度の施行後5年を目途に、その実施状況を踏まえた見直しを行うことが適切である。

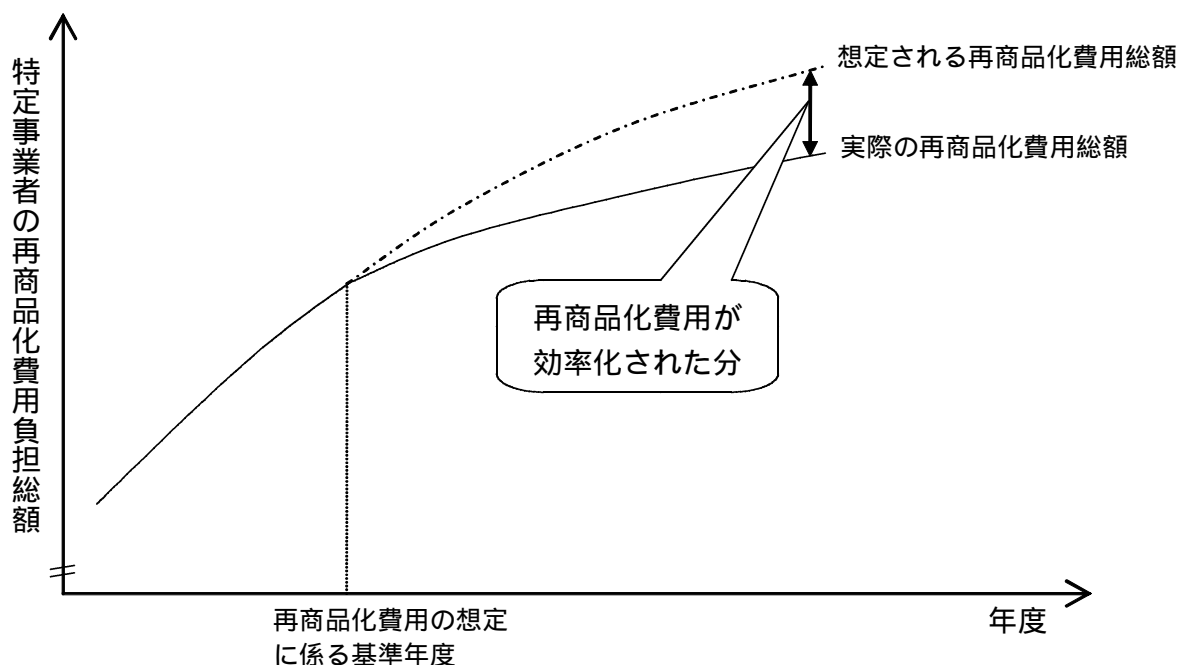
事業者による市町村への資金拠出制度について（イメージ）

産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小
委員会容器包装リサイクルWG、中央環境審議
会廃棄物・リサイクル部会 合同会合 事務局

1. 再商品化費用の効率化のとらえ方

異物の除去、消費者への適正な分別排出の徹底等による分別基準適合物の質的向上等の市町村の取組と、容器包装の使用の合理化、再商品化手法の高度化等の事業者の取組が進められることによって、再商品化の質の向上・コストの削減といった再商品化の合理化が図られる。

この場合の再商品化費用が効率化された分は、ある年度を基準の年度として、その時点から市町村・事業者の取組がなかった場合に想定される再商品化費用総額と実際の再商品化費用総額の差額であり、以下の図のように示すことができる。



2 . 事業者から市町村への拠出分

再商品化の合理化に寄与する要因としては、 分別基準適合物の質的向上等の市町村の取組と、 容器包装の使用の合理化、再商品化手法の高度化等の事業者の取組があり、そのうち市町村の寄与分について市町村に還元することとするが、市町村と事業者の寄与分を定量的に算定することは困難であるので、市町村と事業者の寄与分は同程度とし、事業者から市町村へ拠出される額については効率化分の 1 / 2 とする。

こうしたメカニズムを通じ、市町村においては分別収集・選別保管の質的向上につながるとともに、事業者においては再商品化の合理化を引き続き促進することができる。

3 . 各市町村への資金拠出の考え方

各市町村への資金の拠出については、より効果的・効率的に容器包装に係る 3 R を推進する観点から、分別基準適合物の質やこれによる再商品化費用の低減額に着目して行うものとする。これにより、市町村における質の高い分別収集・選別保管に向けた取組を効果的に促進するインセンティブとなる。

より詳細な制度の設計に際しては、分別基準適合物の質や再商品化費用の低減額を的確に表す指標について、今後、検討することが必要である。

食品容器包装の3Rの促進に向けて

～循環型社会の実現を目指して～

(食品の容器包装リサイクル制度の見直しに係る検討結果とりまとめ)

平成18年1月

食品容器包装のリサイクルに関する懇談会

目 次

1 . 現行制度の評価と課題	1
2 . 見直しの基本的視点	3
3 . 食品容器包装をめぐる状況	4
4 . 容器包装廃棄物の3 Rの推進方策	5
(1) 役割(費用)分担の見直し	5
(2) 事業者の自主的取組の促進	7
(3) リターナブル容器の利用促進	9
(4) デポジット制度の導入	10
(5) 容器包装廃棄物の収集等の有料化	11
(6) レジ袋の有料化	11
5 . 再商品化プロセスの見直し・合理化	12
(1) 分別基準適合物の品質向上	12
(2) 「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化手法の見直し	13
6 . 公平性の確保	15
(1) ただ乗り事業者対策の強化	15
(2) 小規模事業者の取扱い	15
(3) 容器利用事業者と容器製造事業者との負担割合の見直し	16
7 . その他	16
(1) 普及啓発・環境教育の推進	16
(2) 紙製容器包装の取扱い	17
(3) 植物由来プラスチックの取扱い	17
(4) 中間とりまとめ以降に議論された課題	17
指定法人の業務	17
事業系容器包装廃棄物の取扱い	18
価格転嫁のあり方	18
各主体が連携する場の形成	18

1. 現行制度の評価と課題

(1) 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成7年法律第112号。以下「容器包装リサイクル法」という。）が施行されて、平成17年12月で丁度10年が経過した。

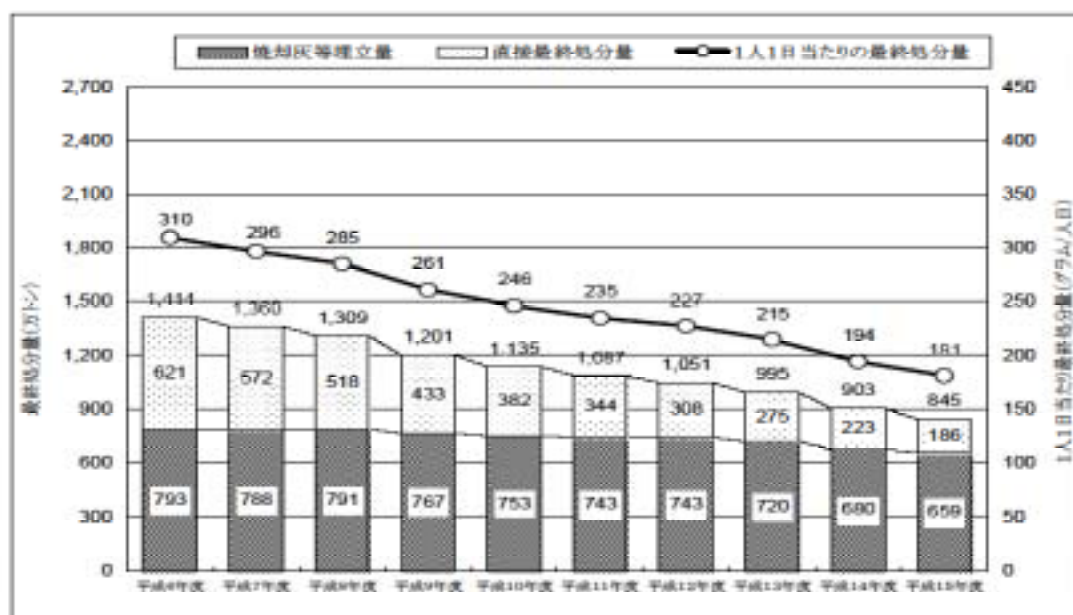
また、同法に基づく容器包装廃棄物の分別収集・選別保管（市町村）や再商品化（事業者）が実際に開始されてから、ガラス製容器、ペットボトルでは9年近くが、紙製容器包装、「その他プラスチック」製容器包装では6年近くがそれぞれ経過したところである。

この間、容器包装廃棄物のリサイクルは大きく進展し、容器包装リサイクル法制定当初の主たる目的であった「一般廃棄物の最終処分量の減量」とこれによる「最終処分場の延命」に一定の効果を発揮している。

更に、同法が施行される以前から事業者による取組が行われていた食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等も一層進展し、容器包装廃棄物の発生抑制に貢献しているとみられる。

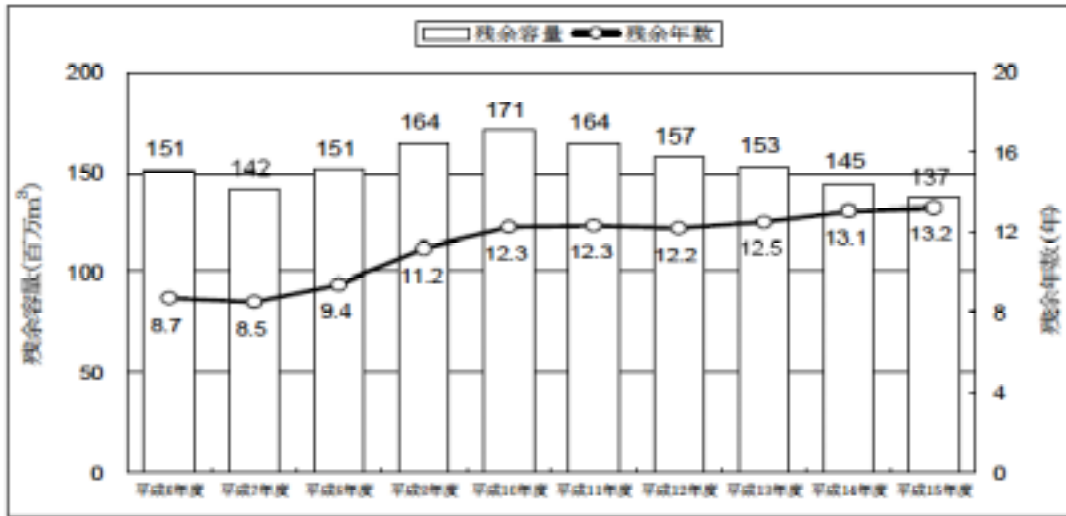
(2) 他方、家庭から排出される一般廃棄物の総量は微減にとどまり、その中に占める容器包装廃棄物の割合に大きな変化がみられないことから、容器包装廃棄物の排出量も、総量としては、大きく減少しているとはいえない状況にある。

一般廃棄物の最終処分量の推移



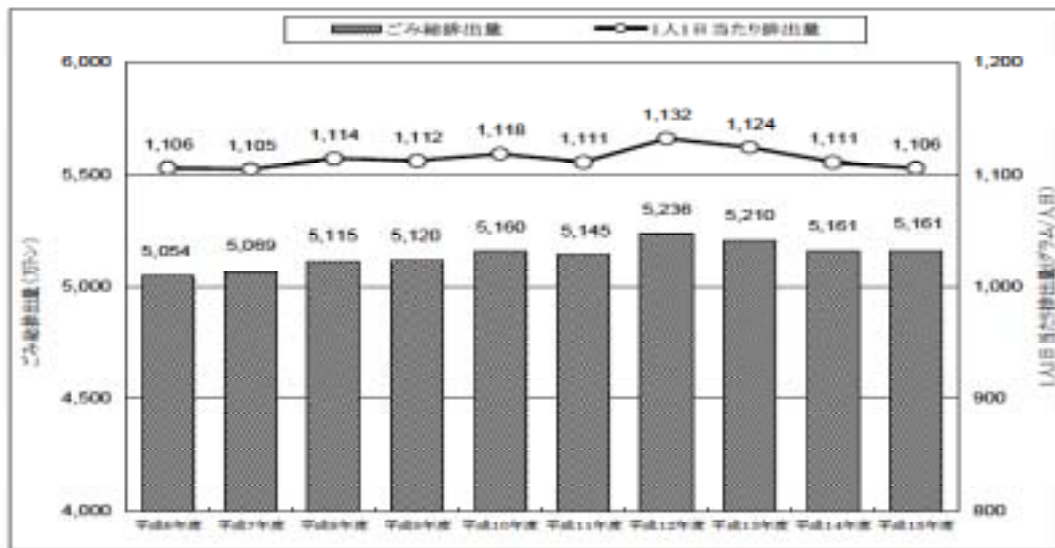
資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

一般廃棄物の最終処分場の残余容量と残余年数の推移



資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

ごみの排出量の推移



資料：環境省「一般廃棄物の排出及び処理状況等」

- (3) 容器包装、その中でも相当の割合を占める食品容器包装をみると、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造が変革する中で、調理済み食品や加工食品の増加、高齢者や単身世帯の増加に伴う購入単位の小型化等、多くの増加要因が存在することは否めないところである。

こうした中、容器包装廃棄物の総量が増加していないのは、容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等による事業者サイドの取組による抑制効果であるとの見方も可能である。

しかし、容器包装リサイクル法制定の後、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）や食品、家電、自動車等に関する各種個別リサイクル法が次々と制定されてきていることに象徴されるように、循環型社会の形成が急務となっている今日、食品容器包装廃棄物の一層の減量化に努め、3R（発生抑制（リデュース）、再

使用（リユース）、再生利用（リサイクル）を促進することは避けて通れない課題である。

- (4) また、容器包装リサイクル法の運用実態をみても、最終処分量の減量という観点からは一定の成果を挙げていると考えられるものの、市町村の役割とされている分別収集・選別保管費用が著しく増加し、その財政を圧迫していると指摘されていること、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化費用が著しく増加し、環境負荷及び経済的観点から、その再商品化のあり方に疑問が投げかけられていること等は、本制度の将来に大きな影を落としつつある。
- (5) こうした状況を踏まえ、今般、容器包装リサイクル法の見直しを進めるに当たっては、循環型社会の形成推進の観点から、「環境負荷の低減と天然資源の消費の抑制」を目的とすることを明確に意識するとともに、これに要する社会的費用を最小化するような効率的なシステムを構築し、将来にわたり持続可能な仕組みとすることを目指すことが必要である。
- (6) その際、消費者、事業者、市町村の各主体が、それぞれの立場において可能な限り効果的な役割を果たすことができるよう、適切な役割分担(費用負担を含む。)のあり方等について合理性、公平性の観点を踏まえて十分に論議し、各主体の合意形成がなされるとともに、透明性を確保した円滑な制度の運用が行われることが大切である。
- (7) とりわけ、消費者については、容器包装リサイクル法に基づく基本方針において、「消費者は、商品の購入等に当たっては、自ら買物袋等を持参し、また、簡易包装化がなされている商品、詰替可能な商品及び繰り返し使用が可能な容器を用いている商品等を選択すること等により、容器包装廃棄物の排出のできる限りの抑制に取り組むことが必要である。」とされているものの、現行制度の下では、容器包装廃棄物の減量化等について必ずしも十分な誘因が働いているとはいえない状況にある。
- 加えて、消費者は、
例えば、PETボトルのキャップやラベルを外して洗い、潰して排出すること等により分別収集・選別保管の効率化、ひいては分別基準適合物の品質向上にも資すること
地域住民（納税者）として、分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化を目指し、当該市町村の廃棄物処理のあり方に関与すること
等ができる重要な立場にあることから、その役割を一層果たし得るよう、積極的な情報提供等の働きかけの強化が不可欠である。
- (8) 一方、事業者や市町村においては、このような消費者に対する働きかけの強化を含めて、環境負荷の低減と社会的費用の最小化に資するよう、積極的な対応が求められていることを十分認識し、それぞれの立場において可能な行動を実践に移すべきであり、制度的にも、そのための環境整備に努めるべきである。

2. 見直しの基本的視点

1. の「現行制度の評価と課題」を踏まえた見直しの基本的視点は、次のとおりである。

(1) 循環型社会の形成推進に向けて、食品容器包装の 3 R の促進に最大限の努力がなされることが必要である。その際、食品容器包装の製造から利用、更には廃棄、リサイクルに至るライフサイクル全体にわたる費用のほか、環境汚染等の金銭的評価が困難な費用も含めた、いわゆる社会的費用の最小化を目的とすることが必要と考えられる。

(2) (1) の目的の達成に向けて、次の事項に留意する必要がある。

消費者、事業者、市町村の各主体の納得が得られるよう、役割分担（費用負担を含む。）の合理性、社会的費用の最小化、システムの透明性及び消費者間並びに事業者間の費用負担の公平性の確保を図ること。

各主体に対して（ 1 ）の目的の達成に向けた誘因が働く仕組みとすること。

その際、各主体が連携して対応する等により効果的・効率的な取組が促進されること。

とりわけ、消費者に対する食品容器包装に係る情報提供等の働きかけを強化し、その意識を高め、行動変革につなげること。

現時点での効率性のみならず、将来を見据えた効率性・安定性が確保され、持続的な環境負荷の低減が実現する仕組みとすること。

3 . 食品容器包装をめぐる状況

食品容器包装は、食品以外の製品の容器包装と同様、内容物の品質を維持し、輸送・保存を可能とするとともに、家庭等での消費に適した形態、数量等での供給（小分け等）を可能とするという基本的機能を有している。

これに加えて、食品容器包装については、食品の「安全性の確保」という衛生面での絶対的な要請がある。

これらの基本的機能を果たすことを前提に、消費者の視点からみた利便性（重量、割れにくさ、扱いやすさ、ファッション性、表示や情報提供等）、容器包装のコスト（原料コストや製造コスト等）や充填効率等を考慮に入れ、更には、廃棄物となった後の環境負荷等の面にも配慮して、それぞれの商品に適した容器包装が選択されているところである。

こうした中で、近年における食品容器包装をめぐる状況をみると、消費者の食品の安全・安心への要求の高まり等に加え、調理済み食品や加工食品の増加、高齢者や単身世帯の増加に伴う購入単位の小型化、食品の安全かつ円滑な輸送への対応等により、食品容器包装は、絶えざる増加圧力に直面していると推測されている。このような状況は、EU 諸国等でも同様であるとの指摘もある。

したがって、食品容器包装廃棄物の 3 R を一層推進するためには、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造等の変革を促す必要があることは否定できないところである。

また、食品の容器包装廃棄物は、数年に一度購入される家電製品や自動車のような耐久消費財と比べ、ほとんどの家庭から高い頻度で排出されるほか、調理済み食品や加工食品が増加する中で、食品容器包装廃棄物が生ごみに置き換わっている面があるとの指摘があること、いわゆる処理困難物には該当しないこと等の特徴を有している。

なお、食品容器包装については、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）等により素材選択が限定されることについても十分認識がなされる必要がある。

以上、見直しの基本的視点及び食品容器包装をめぐる状況について、本懇談会における議論に当たっての共通認識としつつ、以下の個別の論点について、懇談会における議論を基に、＜問題意識＞及び＜対応の方向＞の2つの観点から整理を行った。

4．容器包装廃棄物の3Rの推進方策

(1) 役割(費用)分担の見直し

<問題意識>

発生抑制(リデュース)、再使用(リユース)の推進及びリサイクルの効率化を進めるための一つの手法として「拡大生産者責任」の考え方がある。

「拡大生産者責任」とは、OECDのガイダンスマニュアルの定義によれば、「製品に対する生産者の物理的および(もしくは)財政的責任が、製品ライフサイクルの使用以降の段階にまで拡大」される環境政策アプローチであり、その特徴は、

地方自治体から、上流の生産者に(物理的および(または)財政的に、全体的にまたは部分的に)使用後の製品に関する責任を移すこと

製品の企画設計において環境に対する配慮を組み込む誘因を生産者に与えることとされている。

生産者に移す責任の程度と範囲については、上記のOECDのガイダンスマニュアルによっても明確に定められているわけではなく、拡大生産者責任のアプローチを採用しようとする各国の判断に委ねられている。

我が国の容器包装リサイクル法は、事業者(生産者)が、全体のリサイクル過程のうち再商品化の部分を分担する仕組みであり、使用後の容器包装に関する責任を部分的に事業者に移すものとして拡大生産者責任の考え方が既に導入されていると整理できる。

拡大生産者責任の考え方を更に徹底し、現行の市町村の役割とされている分別収集・選別保管業務についても、費用の支払いを含め事業者の負担を求める意見があるが、このような役割(費用)分担の見直しには、以下のような課題が存在することから、如何なる対応がなされるべきか。

役割(費用)分担の見直しは、発生抑制、再使用等の推進方策として有効かどうか。

一方、現在の役割分担の下においても、発生抑制等各主体が更に努力を重ねるべき事項が多々存在すると考えられることから、現在の役割分担の下で各主体に期待される取組を深化させることが、当面求められるものであり、その成果を待たずして役割分担を変更することについて、合理的理由が存在するのだろうか。

他方、見直しの観点として分別収集・選別保管費用の低減のほか、食品容器包装の3Rを更に推進する誘因が働くことが重要であるが、現在の役割分担の下で、事業者にこうした誘因が働くためには如何なる仕組みが必要か。

加えて、食品容器包装廃棄物は、既に述べたように、数年に一度排出される家電製品や自動車のような耐久消費財とは異なり、

ア 購入頻度が高く、比較的短期間で消費されるため多くの家庭からほぼ毎日排出されること

イ 食品に付随するものであり、購入の目的物ではないこと

ウ 購入後の発生抑制が困難であること

エ 一方、冷蔵庫に使用されている冷媒（フロン等）のような処理困難性を伴わないものが多いこと

という特徴を有しており、家電製品や自動車と同様の考え方で、食品容器包装について役割分担を論ずることが適切なかどうか。

また、市町村の分別収集・選別保管費用は、平成17年3月に公表された環境省調査によると、総額で約3千億円（平成15年度）、容器包装リサイクル法施行後の増し分は約380億円と推測されている。

しかしながら、容器包装の種類別の分別収集・選別保管費用について、市町村間のバラつきをみると、数百倍から数千倍の格差が生じていることに加え、その原因も明らかにされていない等不透明な面が多いことは否めず、今後、その透明化と業務の効率化が求められている。

このような状況の下で、事業者が市町村の分別収集・選別保管費用について一定の負担をする場合、市町村の分別収集・選別保管業務の効率化を阻害する要因とならないようにすべきとの指摘が行われている。

他方、容器包装廃棄物の量は消費者・事業者により異なるため、容器包装の利用量に応じた費用負担とすることは、分別収集・選別保管費用を税金で処理する場合に比べ、より公平性が確保されるのではないかと指摘も行われている。

<対応の方向>

循環型社会の形成が国民的課題となっている今日、食品容器包装廃棄物の減量化等について事業者も一定の役割を果たすべきとの認識は広く共有されているところである。

このようなことから、事業者としても、これまで食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等に努めるとともに、多額の再商品化費用（平成16年度の全産業の負担総額約451億円、うち食品製造業約247億円（全体の55%））を負担してきたが、リサイクルの質の向上に資する取組等更に一層の努力が求められている分野が存在していることも否定できない。

しかしながら、食品容器包装には、先述のとおり、その廃棄物は、家電製品や自動車とは異なる性質を有していることに加え、食品の「安全性の確保」という絶対的な要請に応える必要があるほか、消費者のライフスタイルや社会構造・流通構造等の変革等に伴い、食品容器包装をめぐる状況も大きく変化しているということも認識される必要がある。

現行の役割（費用）分担を変更して、事業者負担を増加させる議論（例えば、分別収集・選別保管費用の一部を事業者が負担）を行うためには、上記のような事情に加え、事業者負担を増加させることが、環境負荷の低減及び社会的費用の最小化や、市町村の分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化に寄与するかどうかについて検証する必要があるが、そのためのデータが乏しい等の理由により検証ができないという事情に

も配慮する必要がある。

これに加え、今後、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の分別収集に取り組む市町村が更に増加するに伴い、再商品化費用が著しく増加する可能性があることから、食品事業者が、現行の役割分担を超えた更なる負担（分別収集・選別保管費用の負担）に対し、慎重な態度をとることはやむを得ない面もある。

このため、役割（費用）分担の見直しについて、更に踏み込んだ議論を行うための条件として、分別収集・選別保管費用の一部を事業者に負担させることによる環境負荷の低減及び社会的費用の最小化に対する効果を検証するとともに明確化し、併せて、将来の見直しを含めた事業者負担の全体像を提示することが必要と考える。

その一環として、あらかじめ、効果検証の際の判断基準について合意した上で、事業者が消費者、市町村等と連携して、中立的な第三者機関の下にデータを収集し、当該効果の立証や検証を進めることが緊要である。

一方、現在の役割分担の下で、発生抑制等のために各主体が更に努力を重ねるべき事項を整理し、それらの取組によって発生抑制・再使用の促進や分別収集・選別保管費用の低減がどの程度進むかについても検証し、比較がなされることが必要である。

市町村の分別収集・選別保管費用の透明化や業務の効率化については、役割分担を変更するかどうかに関わらず推進する必要があるが、その際、各市町村がバラバラに取組むのではなく、地域住民や第三者にとっても理解ができ、透明性の高い廃棄物会計基準等を国等が示すことにより、全国的な取組としてなされることが適切である。

また、市町村の中には、削減目標率を含む基本方針を定め、住民（消費者）への普及啓発の徹底、家庭系・事業系を問わない廃棄物対策等あらゆる取組を推進した結果、優れた成果を挙げている事例もみられる。

このようなことから、例えば、これらの情報を事業者が収集し、市町村に提供する仕組みを作り、各市町村において、住民（消費者）、事業者及び市町村が廃棄物減量の目的を共有し、個々の市町村の実態に即した対応をしていくことが、市町村の廃棄物の減量と業務の効率化の推進にも寄与するものと考ええる。

公平性の観点については、租税負担による処理で問題ない（生ごみに代わって調理済み食品や加工食品の容器包装廃棄物の排出が増加している側面もあり、租税負担でも公平性を損なうことにならない）とする意見と租税負担による処理は公平ではない（容器包装の利用量に応じた負担とすることが公平であり、生ごみの処理が税金によって行われてきたのは公衆衛生上の理由であるため、必ずしも食品の容器包装廃棄物にも当てはまるわけではない）とする意見があり、この検証と併せて、今後、引き続き議論される必要がある。

（２）事業者の自主的取組の促進

<問題意識>

食品容器包装の軽量化、簡易化、詰替化等の発生抑制・再使用の取組については、先述のような容器包装をめぐる状況の変化の中で、自ら使用している食品容器包装の特徴を最も熟知しているのは容器包装製造事業者を含めた事業者であるという立場から、これまで個々の事業者がそれぞれの実態に応じて自主的な食品容器包装の軽量化・簡易化

・詰替化等に努め、一定の成果を上げてきたと考えられるが、これについては、以下のような課題が存在することから、如何なる対応がなされるべきか。

役割（費用）分担の議論の如何に関わらず、食品容器包装の3Rの促進に向けて、事業者自らの取組を深化させる必要があるのではないか。

また、食品容器包装の更なる増加要因が存在する中で、食品容器包装廃棄物の増加を抑制するためには、如何なる対応を行うことが必要か。

事業者として、その取組を深化させるべきものとして、例えば、以下のような対応が考えられるのではないか。

- ・ 容器包装製造事業者、印刷事業者等の関係者との連携・共同
- ・ 画期的な新素材導入又は技術提携
- ・ 潰しやすさ重視等の食品容器包装の設計変更
- ・ リターナブル容器や量り売りの導入等流通・販売関係者等との連携
- ・ はだか売りの推進、レジ袋や無料配布小袋の配布抑制・有料化の導入

今後、食品容器包装廃棄物を減量していくためには、消費者のライフスタイルや流通構造の変革等を促しつつ、個々の事業者の優れた取組を業界全体のものとして普遍化する等、業界内の取組の平準化を行う必要があるのではないか。

ただし、食品容器包装の種類は多く、目的によって使い分けがされることもあることから、各業界を通じた普遍的な取組を如何に行うべきか。

事業者による自主的取組の実効性を確保するためには、制度的枠組が必要か。必要である場合、どのようなものであるべきか。

< 対応の方向 >

今後、食品容器包装については、さらなる増加要因が存在することにかんがみ、事業者として取組を深化させていくためには、容器包装の製造事業者や利用事業者の業界団体等が、その実態を十分踏まえた、例えば、以下に示すような項目からなる自主行動計画（仮称）を策定し、当該計画の達成に向けて努力を重ねるとともに、実績や評価結果の公表を行っていく仕組みを構築する必要があると考える。

業界の実態に即した数的目標等

- ・ 発生抑制に係る目標

素材別容器包装の目標について原単位で定める必要。ただし、何らかの理由により一律の数値目標を示し得ない場合は、要改善事項への業界内取組目標、業界としての食品容器包装設計指針策定 等

- ・ また、間伐材を使用した紙製飲料容器の普及目標 等

再利用の推進に係る目標

リターナブル容器に係る取組目標 等

リサイクルの質の向上に資する目標

無色化、単一素材化、潰し易さ、汚れの付着しにくさ（洗い易さ）、ラベルの剥ぎ易さ（に係る食品容器包装設計指針策定）等

連携に係る目標

容器包装の製造事業者と利用事業者等によるリサイクル容易な容器・素材の開発、事業者と消費者や市町村との連携目標 等
消費者等への情報提供等の働きかけに係る目標

再商品化費用負担表示（可能な限り取り組む必要）、当該食品容器包装選択理由（食品容器包装の特徴）、「グッドプラクティス」店頭表示、優良事例紹介、新製品販売時に L C A に基づいた食品容器包装の評価結果の公表 等

L C A：ライフサイクルアセスメント（その製品に関わる資源の採取から製造、流通、使用、廃棄のすべての段階を通じて、投入された資源・エネルギーや、排出物の環境負荷及びそれらによる環境影響を定量的、客観的に評価する手法）

また、 の取組の評価は、容器包装の利用量、食品の販売量等の客観的統計に基づいてなされる必要があるが、これらの統計が整備されていないこともあり、これらの業界団体等の取組が求められる。

併せて、事業者の自主的取組を促進する上で個々の優良企業を表彰する等の仕組みを組み合わせることが、効果的と考える。

なお、自主行動計画（仮称）に基づく対応の実効性を確保する観点から、国として、当該計画において取り組むべき事項を示すことや進捗状況の評価を含め、法的な位置付けの必要性や事業者との自主協定の締結について検討を行うことが求められるが、業界毎の実態に応じ、事業者の自主性や創意工夫を尊重し、自主的取組を阻害しないよう配慮する必要がある。

併せて、当該計画の策定と当該計画に基づく取組への誘因や業界団体に属していない事業者等に対する対応についても十分検討がなされる必要がある。

多量の容器包装を製造又は利用する事業者については、その社会的責任の大きさにかんがみ、法律に基づくか自主的かを問わず、環境報告書又は社会貢献報告書の中で自己の発生抑制等への取組について公表することが必要であり、特に自主的な場合は、第三者による評価を経て公表することが適切と考える。

これらの自主的取組に加え、現行の役割分担の下で、「他の主体との連携」や「他の主体に働きかける」こと等により、「発生抑制（排出抑制）」、「再利用の推進」、「分別収集・選別保管業務の効率化」、「再商品化の合理化」等を促進する必要がある。事業者としても何らかの貢献を行う必要がある。

（３）リターナブル容器の利用促進

<問題意識>

リターナブル容器は、容器包装リサイクル法施行以前から減少傾向にあるが、同法施行後もこの傾向に歯止めがかからない状況にある。

減少の背景としては、省力性、簡便性を求める消費者のライフスタイルや従前の空き容器の回収拠点であった専門販売店等の減少が挙げられているが、減少傾向に歯止めをかけ、利用促進を図るための課題に対し、如何なる対応が取られるべきか。

上記のような状況の中で、環境負荷の低減に資する観点からリターナブル容器の利用促進を如何に図るべきか。

一方、宅配牛乳のようにリターナブル容器の利用が伸びている分野もあり、配食サービス等の分野での利用拡大が期待されていることから、如何に利用促進を図るべきか。

現行制度の下でも、「自主回収の認定制度」(認定を受けたリターナブル容器について、再商品化義務がすべて免除される制度)というリターナブル容器の利用促進を図る仕組みが設けられているが、自主回収の導入当初から「おおむね90%(運用上は80%)の回収率を達成」との要件を充たすことは容易ではなく、少なくとも導入当初の要件は緩和すべきではないか。

<対応の方向>

リターナブル容器は減少傾向にあるが、その傾向に歯止めをかけるため、業界として、自主行動計画(仮称)に対応策(例:リターナブル容器の普及促進の可能性のあるビジネスモデルを導入するとともに、当該結果を広く周知させる等)を記載し、取り組むことが必要である。

また、取組の実効性を高めるため、市町村による回収拠点の整備やリターナブル容器の生きびんでの回収の検討、リターナブル容器の識別表示等の消費者に対する情報提供等の働きかけについて事業者は市町村と連携して対応する必要がある。

また、国は、食品容器包装廃棄物の発生抑制の促進を図る観点から、リターナブル容器の使用等必要な方策等に関する調査研究、消費者に対する普及啓発等の施策の推進に努めるべきである。

他方、高齢化社会を迎え配食サービスの需要の伸びが見込まれるところであり、事業者においても、このような分野においてリターナブル容器の積極的な利用促進を図るべく、可能であれば自主行動計画(仮称)に位置付けることが適切である。

このための誘因の一つとして、自主回収の認定要件について、導入当初はその要件を緩和することが適切である。

(4) デポジット制度の導入

<問題意識>

デポジット制度は、飲料等の販売時に、一定の金額を預託金(デポジット)として販売価格に上乗せし、その使用済み容器等を返却した時点で預託金を消費者に返却するという仕組みであるが、「回収システム、預託金の精算システム等を新たに構築・維持することは、リターナブル容器の回収促進にとって有効か」という課題があることから、如何なる対応が取られるべきか。

<対応の方向>

デポジットに係るシステムの構築等に要する社会的費用に比して、リターナブル容器の回収促進等が必ずしも効果的ではなく、全国一律の導入は難しいと考えられることから、地域や場所又は分野を限定した取組を積み重ねて行くことが適切と考える。

(5) 容器包装廃棄物の収集等の有料化

<問題意識>

環境省の調査によれば、平成15年度において生活系ごみの処理手数料(粗大ごみを除く)を徴収している市町村は、全国3,155市町村のうち2,436(77.2%)とされ、有料化が進展しているとみられる。

また、中央環境審議会「循環型社会の形成に向けた市町村による一般廃棄物処理の在り方について」(平成17年2月)においても、「ごみの排出量に応じた負担の公平化が図られること、住民(消費者)の意識改革につながる等から、一般廃棄物の発生抑制等に有効な手段と考えられ、現に一定の減量効果が確認されているところである」として、地域の実情を踏まえた有料化を推進するとの方向性が示されている。

以上のような状況を踏まえ、「びん、缶、PETボトル等の食品容器包装廃棄物についても、有料化の推進は発生抑制等に有効ではないか」という課題に対し、如何なる対応が取られるべきか。

<対応の方向>

容器包装廃棄物の収集等の有料化は、消費者の意識改革を通じて、発生抑制を図ろうとするものであり、一般廃棄物において一定の減量効果が認められることから、今後、市町村においてその検討を推進する余地がある。

このため、一般廃棄物の有料化の検討がなされる中で、容器包装廃棄物についても検討が行われることが考えられるが、その料金水準の検討に際しては、分別収集促進の観点から、可燃ごみや不燃ごみに比べて低いものとする等の検討が必要である。

(6) レジ袋の有料化

<問題意識>

レジ袋等購入後の商品の持ち運びのための紙やプラスチック製の袋は、多くの場合、無料で提供されており、消費者が使用を削減する誘因が働きにくい。

また、レジ袋は、指定法人の引き取る「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の10%強程度を占める等、その使用量は少なくないという状況にあることから、「レジ袋の使用の削減を進めるため、有料化を促進すべきか」という課題について、如何なる対応が取られるべきか。

<対応の方向>

レジ袋の有料化は、その削減に大きな効果が見込まれることから、これを促進すべきと考えられるが、その際には、

「レジ袋」のほかに有料化の対象とする容器包装の範囲の明確化(紙製手提げ袋等についても有料化の対象とするべきではないか)

使用削減の効果を確保する観点から、消費者への誘因として機能する対価の水準や徴収方法

有料化された後のレジ袋のリサイクルのあり方(引き続き再商品化義務の対象とするべきではないか)

設定される対価の水準によっては小売業者に超過利益が生ずるため、その処分のあり方(環境基金の造成等)

についても検討がなされる必要がある。

レジ袋の有料化に関し、法律によって一律に無料配布を禁止することが最も有効な方策と考えられるが、憲法の定める営業の自由との関係やレジ袋だけを無料配布禁止の対象とする理由等法制度上困難な問題が多々存在すると考えられることから、他法令との関係に留意しつつ、当面、個別事業者の自主的取組を優先し、これを地域全体、業界全体の取組へ拡大することが適切と考える。

そのためには、例えば、自主行動計画（仮称）の中に明記して対応することとし、併せて、小売業界と消費者や市町村又は国との連携（例：レジ袋有料化実施に係る協定の締結、消費者への普及啓発の促進等）についても確実な取組がなされる必要があると考える。

5．再商品化プロセスの見直し・合理化

（１）分別基準適合物の品質向上

<問題意識>

市町村から指定法人に引き渡される分別基準適合物の中には、他の区分の容器包装廃棄物や食品廃棄物の混入等により、円滑な再商品化の実施が困難なものもある。

その原因については、分別排出のルールが守られていないことのほか、混合収集等の市町村の収集方法の違い等によるものと考えられるが、分別基準適合物の品質向上を図るためには如何なる対応が取られるべきか。

<対応の方向>

食品等の汚れが簡単な洗浄では落ちない容器包装や食品残渣が付着した容器包装の廃棄物は、分別基準適合物には該当せず、リサイクル対象とはならないものであり、一般ごみとして処理されるべきものである。

分別基準適合物の品質を可能な限り高めることが再商品化製品の品質向上に一番効果的と考えられることから、住民（消費者）の理解を得ながら、分別排出のルールの遵守を徹底するとともに、各市町村において再商品化に適した分別排出の指導方法の統一がなされる必要がある。

また、分別基準適合物の異物混入率に関する基準を明確に定め、これを充たさない場合には指定法人が引取りを拒否するとともに、分別基準適合物の品質向上に関し、市町村に対して何らかの誘因が働く仕組みを検討するべきである。

一方、住民（消費者）に対して、分別排出のルールを守ることが分別収集・選別保管費用の低減や再商品化製品の品質向上に寄与し、ひいては住民（消費者）自ら負担する費用の低減にもつながること等に関し、わかりやすい情報提供等の働きかけを行う必要がある。

また、分別排出に対する意識を高め、消費行動やライフスタイルの変革等にもつながり得るような働きかけを行うという観点から、適正な分別排出について指導を強化すること等も考えられる。

単一素材等材料リサイクルに適した特定の容器包装（PE（ポリエチレン）、PP（ポリプロピレン））について、住民（消費者）に受け入れられる範囲内で、他と異なる表示を施す等により、現在よりきめ細かい分別を行うことが適切である。

(2) 「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化手法の見直し

<問題意識>

プラスチック製容器包装については、飲料及び醤油用のPETボトルを除き、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物という一つの分別基準適合物の区分の中で取り扱われている。

しかし、「その他プラスチック」製容器包装には、PE（ポリエチレン）、PP（ポリプロピレン）等各種の単一素材のものが含まれるのみならず、「食品の安全性」の確保等のためにPE層とPE層の中に酸素バリアー性や遮光性の高い素材を挟まざるを得ないものや、保存性向上や品質維持のためにアルミ箔等の他素材と複合素材化せざるを得ないものが少なくない。

その他プラスチック製容器包装の再商品化手法について、現在では、材料リサイクル（廃プラスチックをプラスチック製品の原材料として利用）及びケミカルリサイクル（廃プラスチックを分解等の化学的工程によりプラスチック以外の製品の原材料として利用）が認められているが、そのうち材料リサイクルが優先とされ、入札の際に一定の優遇措置がとられている。

しかし、上記のような性質の異なる各種のプラスチックや他の素材の混合物である「その他プラスチック」製容器包装廃棄物は、現在の技術では、材料リサイクルに不向きな面がある。例えば、リサイクル過程における残渣の発生割合が高く、それが産業廃棄物として処理されているほか、品質の問題から再商品化製品である再生プラスチックの用途が限定されていること等が指摘されている。

また、「その他プラスチック」製容器包装廃棄物は、平成12年度に容器包装リサイクル法の対象となって以降、その分別収集量は、毎年10万トン程度ずつ急速に増加しており、最近では、ケミカルリサイクルを含めた再商品化能力全体の水準に近接する状況にある。

このため、指定法人において再商品化の入札を行う際にも競争原理が働きにくい状況にあり、再商品化費用の著しい増加を招いている要因の一つとなっているほか、何らかの事故等により直ちに再商品化が滞る事態が発生するリスクが高いとの指摘もある。

他方、サーマルリカバリー（燃料化等）は、現在、循環型社会形成推進基本法においては位置付けがなされているものの、容器包装リサイクル法においては、「紙製容器包装」はサーマルリカバリーの対象となっている一方、「その他プラスチック」についてはサーマルリカバリーが再商品化手法に位置付けられていない。

しかし、サーマルリカバリーの中には、環境負荷低減効果、経済的観点、資源有効活用（残渣の程度、熱利用効率）の点で優れている手法も存在するため、当該手法については容器包装リサイクル法の再商品化手法に位置付けるべきではないかとの指摘がある。

以上のような状況を踏まえた場合、「材料リサイクル優先の扱いをどうするか」、「再商品化費用の低減と再商品化能力の拡大に向けた方策が必要なのではないか」といった課題について、如何なる対応が取られるべきか。

<対応の方向>

再商品化手法については、単に材料リサイクル、サーマルリカバリー等の類型によって優劣を判断すべきではなく、各手法の環境負荷低減効果、必要とする社会的費用、資源有効活用の度合い等を勘案した総合的な判断により見直すことを基本とすべきである。

例えば、セメント原燃料やR P F（Refuse Paper and Plastic Fuel：石炭や石油代替の固形燃料として、古紙や廃プラスチックを使用）等のサーマルリカバリーについて、環境負荷低減効果、経済的観点、資源有効活用（残渣の程度、熱利用効率）の点で材料リサイクルと遜色ないと考えられる場合には、これを排除する理由はなく、また、逆に、材料リサイクルであっても、環境負荷低減効果等の観点から問題がある場合には、これを見直すことが必要である。

このような基本的考え方に立って、個別の論点については、次のような方向で対応すべきである。

材料リサイクル優先の見直し

入札時における材料リサイクル優先の扱いについては、再商品化技術の進展を踏まえて、環境負荷低減効果等の技術的な観点からの検証に基づき、その位置付けについて適宜見直すことが必要である。

入札制度の見直し

「その他プラスチック」製容器包装廃棄物の再商品化費用の抑制を図るため、入札に当たり、再商品化費用の標準的水準の設定や上限値の設定を行うとともに、入札結果の公表により透明性を高めることも効果的と考える。

また、資源有効活用の観点から再商品化製品の有効な利用が望ましいほか、過去に不正な入札者がいたことを踏まえ、入札参加資格を、再商品化製品が更にどのような製品に加工され、販売されたかの確認が可能な者に限定すべきである。

再商品化手法の拡大

分別基準適合物が円滑に再商品化されるためには、入札において適切な競争条件が確保されることが必要であることから、十分な再商品化能力を確保しつつ、再商品化に係る手法間競争が十分起こり得るよう、再商品化手法を拡大すべきである。

その一環として、複合素材等そもそも材料リサイクルに向かない容器包装廃棄物について、技術の進展を踏まえつつ、熱利用効率等一定の条件を付して、セメント原燃料やR P Fに限りサーマルリカバリーを認めるべきである。

ただし、R P Fについては、その製造者と利用者が異なることから、リサイクルと呼ぶに相応しい取組がなされるよう、規格基準や紙製容器包装と同様の利用施設技術指針（仮称）を策定することが適当と考える。

食の安全・安心への対応の観点から、複合素材を使用せざるを得ないものが存在するが、「複合素材」の範囲を明確化し、安易にサーマルリカバリーに流れることのないようにするべきである。

併せて、新たに認めようとするサーマルリカバリーについては、熱利用効率等一定

の条件を付すものであり、市町村が廃棄物を燃やし余熱を利用するケース等とは、熱利用効率等の点で大きく異なることについて、その理解を促進するため、周知徹底する必要がある。

不法リサイクルに対する監視の強化

再商品化事業者による不法リサイクル（指定法人から再商品化の委託を受けたものの、実際には再商品化しない等）が見受けられることから、当該事態に対する指定法人等による監視を強化する必要がある。

6．公平性の確保

（１）ただ乗り事業者対策の強化

<問題意識>

再商品化義務がありながら、故意のほか、知識不足、誤解等から、義務を履行していない事業者（いわゆる「ただ乗り事業者」）が少なからず存在しているが、ただ乗り事業者の存在は、他の事業者の法令遵守の努力に大きな影響を与えかねないため、これを厳正に取り締まる必要があるのではないか。

<対応の方向>

罰金の額（現行では上限50万円）の引上げ等罰則の強化を検討するとともに、指定法人が有する情報の活用を進め、関係省庁が連携を強化し、厳正かつ可能な限り迅速な対応を行うべきである。

また、消費者・消費者団体及び市町村等が特定事業者の再商品化義務の履行が確認できる程度の内容について、指定法人が個々の特定事業者の再商品化費用を公表することが効果的であると考えられ、検討がなされるべきである。

グリーン購入において、特定事業者の義務履行を要件とする（CSR調達の普及）など国、地方自治体が率先してただ乗り事業者に対する措置を講ずることが必要である。

総合的なただ乗り事業者対策を講ずる観点から、国の対応のみならず、例えば、事業者が以下のような自主的取組を促進することが必要である。

- ・再商品化費用負担表示の自主的導入（例：指定法人と事業者との契約に基づく）
- ・特定事業者の再商品化費用負担を商取引の前提とすることの普及
- ・小売業界による「グッドプラクティス」認定とその店頭表示（当該表示を踏まえた消費者の行動変革）
- ・小売店店頭における商品メーカー及び当該商品販売業者の点検 等

（２）小規模事業者の取扱い

<問題意識>

小規模事業者（例えば、製造業の場合、年間売上高2億4千万円以下、かつ、常時従業員数20人以下）については、容器包装の利用量及び費用対効果（再商品化費用が指定法人との契約に要する事務経費を下回っている）を考慮して、再商品化義務が課せられていないが、食品容器包装の利用量が少ない事業者も循環型社会を担う一員であることを考慮した場合、相応の負担をすべきとの考え方に立って、小規模事業者にも義務を課すべきではないか。

<対応の方向>

費用対効果を考慮すると、引き続き小規模事業者の適用除外を維持せざるを得ないと考えられるが、市町村に負担をさせ続けることも問題であるので、将来的課題として引き続き検討する必要がある。

(3) 容器利用事業者と容器製造事業者との負担割合の見直し

<問題意識>

特定容器に係る事業者の再商品化義務は、容器利用事業者（容器を利用する食品製造業者、小売事業者等）と容器製造事業者との間で分担され、各事業者の容器に係る販売見込額の比、すなわち、

容器利用事業者については、容器を利用した商品の販売見込額

容器製造事業者については、当該商品に利用される容器の販売見込額

の比を基礎として按分することとされており、容器の素材、業種により多少異なるが、容器利用事業者の負担割合が概ね90%を超える状況にある。

このような状況にかんがみ、負担割合の基準の見直しをすべきではないか。

<対応の方向>

現時点では販売見込額の比以外に合理的指標を見出し得なかったことから、本懇談会では一定の方向性を示し得なかったが、引き続き検討がなされる必要がある。

7. その他

(1) 普及啓発・環境教育の推進

<問題意識>

消費者は、商品の購入に当たって環境負荷の少ない食品容器包装の選択を行うとともに、適切な分別排出の徹底を通じてリサイクル過程全般にわたって重要な役割を果たすのみならず、地域住民（納税者）として、当該市町村の廃棄物処理のあり方に関与し、分別収集・選別保管費用の低減に寄与することができる重要な立場にある。

このような消費者に対して、その役割を十全に果たしてもらおう観点から、どのような働きかけを行うことが必要か。

<対応の方向>

消費者が果たす役割の大きさにかんがみ、十分な取組がなされるよう、事業者、市町村及び国が連携して、所要の情報提供等を行う等、消費者に対して各般の働きかけを行っていくことが必要である。

特に、事業者としては、食品容器包装廃棄物の減量には、事業者による発生抑制と消費者による排出抑制の取組が、いわば車の両輪の関係となることが最も効果的と考えられることから、消費者に対する普及啓発・環境教育に積極的に取り組み、消費者の行動変革を促すよう働きかけることが求められ、例えば、エコライフの実践に必要な各種情報に関し、消費者と情報交換できる仕組みを構築することも考えられる。

また、国は、食品容器包装廃棄物の発生抑制の促進を図る観点から、必要な方策等に関する調査研究、消費者に対する普及啓発等の施策の推進に努めるべきである。

(2) 紙製容器包装の取扱い

< 問題意識 >

紙製容器包装については、現在、他の古紙類や雑誌類と併せて、自治会やP T A等の民間による回収が実施されている一方で、容器包装リサイクル法に基づき分別収集を実施している市町村数は未だ少なく、今後の増加もそれほど見込まれない状況にある。

また、市町村から指定法人に引き渡される量は分別収集量の40%程度に留まっている一方、再商品化費用の約70%を指定法人の事務経費が占めている状況にある。

このような状況にかんがみ、紙製容器包装を再商品化義務の対象から外すことを検討すべきか。

< 対応の方向 >

再商品化義務の対象から紙製容器包装を外すことを議論するに当たっては、雑紙と一緒に回収されているものが多いという実態を踏まえ、「有償または無償で譲渡できることが明らか」となる中長期的安定性の確認と実効性の高いセーフティネット（逆有償となった場合への支援措置）の構築が必要と考える。

併せて、自主行動計画（仮称）等に基づく発生抑制への取組と集団回収への助成等民間によるリサイクルが更に進むような方策の検討が十分になされる必要がある。

(3) 植物由来プラスチックの取扱い

< 問題意識 >

植物由来プラスチックは、植物性原料からつくられた生分解性資材であり、通常のプラスチックとは異なり、土に埋めると微生物の働きにより水と二酸化炭素に分解されるほか、例えば、ポリ乳酸を原料とするものであれば、前処理した使用済ポリ乳酸樹脂製品を発酵工程に投入することにより、ポリ乳酸樹脂に戻すことができ、併せて製造エネルギーの削減も可能である。また、カーボンニュートラルであり、再生可能である等環境負荷低減の側面を有している。

現状では通常のプラスチックに比して価格が高いこと等普及には課題が多いが、その普及を図る観点から、再商品化義務の対象から外すことを検討すべきか。

< 対応の方向 >

植物由来プラスチックについては、生産量が増加傾向にあるものの、まだ、その用途が限られているほか、通常のプラスチックと見分けが付かないことから、当面、その普及を図り、認知度を高めていく中で、廃棄後の処理方法について検討を行うことが適切である。

このため、例えば、自主行動計画（仮称）に植物由来プラスチックの使用を盛り込み、独自のマークを貼付して消費者へアピールする等分野を特定した取組を行う一方、その処理に関し、市町村と連携して、高度な処理方法や処理ルート of 構築をモデル的に実施すること等により、その普及促進を検討することが当面の課題と考える。

(4) 中間とりまとめ以降に議論された課題

指定法人の業務

< 問題意識 >

再商品化のプロセスの中で、指定法人の果たす役割には大きなものがあるが、その業

務の実施に当たっては、一層の透明化・効率化が図られる必要があるのではないかと。

また、指定法人と事業者、指定法人と市町村等それぞれの契約に基づく業務が、より柔軟かつ強力になされるようにすべきではないかと。

< 対応の方向 >

指定法人の業務の透明化・効率化がなされることはいうまでもないことであり、その取組について対外的に公表していく必要がある。

ただ乗り事業者対策や不法リサイクル対策、分別基準適合物の品質向上の実効性をこれまで以上に高める観点から、指定法人の権限強化を図る必要がある。

事業系容器包装廃棄物の取扱い

< 問題意識 >

現在、事業系容器包装廃棄物として整理され、容器包装リサイクル法の対象外とされているものの中には、消費者向け（同法の対象）と区別が付きにくいものが存在することから、これらについて一定の整理を行うべきではないかと。

< 対応の方向 >

重要な論点ではあるが、十分なデータが収集されておらず、実態を踏まえた議論が難しいことに加え、議論が廃棄物処理の全般に及び、容器包装リサイクル法の範疇には収まらないこと等から、本懇談会では一定の方向性を示し得なかったが、引き続き検討がなされる必要がある。

価格転嫁のあり方

< 問題意識 >

再商品化費用の価格転嫁がなされれば、商品選択に当たっての情報が増加するため、消費者の購買行動に影響を及ぼすことが期待されるが、出荷時の価格転嫁以外に方法は存在しないのか。

また、事業者が再商品化費用を負担していることを表示することにより、消費者へ情報提供等の働きかけを行うことが重要ではないかと。

< 対応の方向 >

再商品化費用の徴収について、最も有効な方法は何かについて検討したが、懇談会として結論が出なかったため、引き続き検討を行うことが適切である。

事業者が再商品化費用を負担していることに関する消費者への情報提供は、ただ乗り事業者対策の観点からも是非行うべきであるが、再商品化費用負担表示を義務化する場合、適用除外されている小規模事業者との関係、事業系容器包装廃棄物の取扱い等法的に整理を要する事項があることから、当面、自主的取組を促進することが必要である。

各主体が連携する場の形成

< 問題意識 >

今後、事業者として、主体間連携を図りつつ容器包装廃棄物の3Rの推進を図っていくに当たり、如何なる形で取組がなされることが適切か。

<対応の方向>

消費者、事業者、市町村という容器包装リサイクル法のシステムを支える各主体間の連携による取組を促進するためには、関係者が集い、十分に意見を交換する場の形成が不可欠である。特に、市町村レベルにおいて、その実態を十分踏まえた連携が促進されるための組織づくりがなされる必要があると考える。

[とりまとめをおえて]

本懇談会においては、中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会、産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクルワーキンググループの議論やデータも参考にしつつ、容器包装リサイクル法の見直しに関し、平成17年3月以降各般の議論を行ったところであり、また、同年7月の中間とりまとめとその後のパブリックコメントの結果、更には懇談会を再開した9月以降の議論を踏まえ、最終的に、今般、以上のようにとりまとめを行った。

食品容器包装廃棄物の減量化の観点と社会的費用の最小化の観点から、主として役割（費用）分担の見直し(拡大生産者責任)の議論に時間を費やし、拡大生産者責任の強化、容器包装廃棄物の収集等の有料化、レジ袋の有料化、自主的取組等の手法の有効性、論拠とその背景等について理解を深めることができた。

しかしながら、時間的制約に加え、実証的データが乏しかったため、合意された方向性を得るには至らず、また、その他にも十分議論を尽くせなかったものがあるほか、議論できなかった論点もあるのではないかと考えられる。

従って、役割分担の見直しについては、どのような仕組みにすればどのような効果があるのか、中間とりまとめ以降に議論された課題等と併せて、引き続き議論する場を設ける必要がある。

現行の容器包装リサイクル制度は、重要な論点を多々抱えており、すべてを一挙に解決する特效薬はない。今後、政府として具体的制度設計を行うに当たっては、各論点について更に検討を深めるとともに、制度のあるべき姿について消費者、事業者、市町村の各主体の合意形成に努めることが必要である。

平成 18 年 1 月 23 日

中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会
部会長 田中 勝 様

容器包装リサイクル法の改正を求める
全国ネットワーク

「最終とりまとめ」(案) に関する緊急意見

(意見主旨)

「費用の一部を事業者が負担する」を明記し、「再商品化の合理化の程度等を勘案して」の文言を削除すること、もしくは両論併記すること。

(その理由)

1. 「再商品化の合理化の程度等を勘案して事業者が市町村に資金を拠出する」ことは、分別基準を厳しくすることで余った費用を自治体に振り向けるということであり、拡大生産者責任の徹底にはなっていません。
2. しかも、「再商品化の合理化」が完了した時点で拠出する資金は無くなってしまうので、普遍性のある制度にはなりません。
3. さらに、「分別基準を厳しくする」ことは、市町村からの排出抑制にはつながりますが、事業者への発生抑制には効果がありません。レジ袋の有料化が事業者の自主取組みでは徹底できないのと同じ様に、自主的な行動だけでは 3R の推進は困難と考えます。

以上

(参考試算数値)

最終とりまとめ(案)が実施された場合の費用負担を試算してみると、

- ・消費者はレジ袋有料化で 750 億円の負担増、
- ・自治体は収集選別等の追加費用が 180 億円増、
- ・事業者は 715 億円の負担が軽減する可能性につながると計算でき、

とても、「3者に公平な見直し」とは言えません。